

# **REPÚBLICA DEL ECUADOR**

## **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

### **TESIS**

#### **DEMOCRACIA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de Máster en  
Seguridad y Desarrollo con Mención en Gestión Pública y Gerencia  
Empresarial**

**Autor: Crnl. Pol. EM. Carlos Morales Chiriboga**

**Asesora: Dra. Nancy Cisneros de Villalba**

**Quito, Julio de 2005**

## INDICE GENERAL

### CAPÍTULO I

#### LA DEMOCRACIA

1.1.	DEFINICIONES	1
1.2.	MARCO LEGAL	5
1.3.	MISIÓN DE LA DEMOCRACIA	20
1.4.	FORMAS DE PREDOMINIO Y EQUILIBRIO DE PODERES	22
1.5.	MODELOS DE DEMOCRACIA	24
1.5.	DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR EN EL ÚLTIMO QUINQUENIO	25
1.6.	LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA	26

### CAPITULO II

#### DESARROLLO DEMOCRÁTICO

2.1.	LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO	28
2.2.	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA	32
2.3.	NIVELES	35
2.4.	CÓMO PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	36

### CAPITULO III

#### SEGURIDAD

3.1.	DEFINICIONES	38
3.2.	CONCEPTOS BÁSICOS	41
3.3.	CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD NACIONAL	42

3.4.	DOCTRINA DE SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL	43
3.5.	LOS OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES	44
3.6.	LOS OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES	51
3.7.	POLÍTICA NACIONAL SOBRE SEGURIDAD	52

## **CAPITULO IV**

### **SEGURIDAD CIUDADANA**

4.1.	NIVELES DE SEGURIDAD	62
4.2.	LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA ALCANZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA	66
4.3.	LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD CIUDADANA	70
4.4.	LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA, TUTELADOS CONSTITUCIONALMENTE	72

## **CAPÍTULO V**

### **PROPUESTA: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA ALCANZAR SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR**

5.1.	INTERRELACIÓN: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SEGURIDAD CIUDADANA	79
5.2.	PROPUESTAS PARA EFECTIVIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA	82

88

## **CAPÍTULO VI**

6.1.	VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS	95
6.2.	CONCLUSIONES	98
6.3.	RECOMENDACIONES	

102

## **BIBLIOGRAFÍA**

# **DEMOCRACIA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR**

## **CAPITULO I**

### **LA DEMOCRACIA**

#### **1.1. DEFINICIONES**

La palabra democracia, tiene origen griego: demokratia, que en su acepción filosófica se la define como la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno.

Así también a la democracia, se la identifica como el sistema político basado en el reconocimiento del principio de que toda autoridad emana del pueblo, y que se caracteriza por la participación de éste en la administración del Estado. Garantiza las libertades básicas del individuo (expresión reunión, asociación), así como la libre elección para los cargos de gobierno y control popular en la gestión gubernativa.<sup>1</sup>

La Seguridad.- La noción de seguridad implica que una persona o grupo de personas puedan desenvolverse de manera confiada y tranquila en su rutina vital en pos del logro de sus objetivos, metas, ideales, fines o propósitos, en un ambiente relativamente estable y predecible, sin interrupción, desorden o amenaza y sin temor a las ofensas y perjuicios resultantes de este tipo de eventos. Se disfruta de seguridad cuando se puede vivir y hacer lo que se desea o

---

<sup>1</sup> La Enciclopedia, Salvat Editores, Madrid, España, 2004.

corresponde, sin preocupaciones de amenaza o de proximidad de peligro. Desde el punto de vista psicológico, es una actitud y tendencia a responder en una forma segura con una posición afectiva y mental frente a las situaciones que se le presentan en el convivir diario. En su lugar la seguridad, en su conceptualización psicológica es un estado de tranquilidad dentro del orden de flexibilidad interior y armonía íntima.

La Seguridad Individual y Comunitaria de los habitantes del país es un derecho esencial sin el cual la convivencia humana se vuelve violenta y peligrosa. La esperanza de vivir en un clima de seguridad es el principal vínculo social que une a las personas. Que las personas estén seguras significa que sus vidas y bienes estén protegidos, sin seguridad no hay ambiente favorable para producir, trabajar, vivir en paz y generar las bases de un desarrollo sostenido.

El Estado está en la obligación de proteger y velar por la seguridad de sus habitantes, hecho que lo confirma la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo tercero cita:

***ÍTodo individuo tiene derecho a la: vida, libertad, identidad, honra, buena reputación e intimidad personal y familiar, propiedad, libertad de trabajo; y, a la seguridad de su personaí. <sup>2</sup>***

Para cumplir con este mandato, todos los países del mundo cuentan con instituciones sociales, jurídicas, policiales, etc.. Ningún país puede prescindir de estas instituciones, especialmente de la

---

<sup>2</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos.

institución policial, para organizarse internamente; el Ecuador no es la excepción. Además de la protección de los habitantes, en cada país, la policía tiene mas o menos los mismos roles: mantenimiento del orden publico, la seguridad, la prevención y la detección del delito. En la sociedad ecuatoriana, como en todas las sociedades latinoamericanas, existe una profunda crisis de seguridad ciudadana que se manifiesta en el aumento de la delincuencia y pone en evidencia las carencias de la Policía, tanto en materia de recursos como de medios materiales y técnicos.

La Policía ecuatoriana no es la excepción; los 30.000 efectivos de la institución no son suficientes para atender todas las necesidades de los 13 millones de habitantes, más aún si se cuenta con una deficiente infraestructura y falta del debido equipamiento, con recursos humanos desmotivados por su deficitaria economía personal, sistemas de comunicaciones en el ámbito urbano y rural obsoletos, material disuasivo y de defensa no renovado ni tampoco incrementado en los últimos tiempos.

A la crisis institucional se suma el creciente clima de inseguridad ciudadana que fomenta el terror colectivo por la presencia de grupos de delincuentes bien organizados, grupos políticos con tinte subversivo y con formas modernas de intimidación. Las personas reaccionan adoptando conductas de autoprotección que a la larga solo exacerban la violencia.

Pese a que la seguridad es un bien que corresponde principalmente al Estado garantizar la misma, por su incapacidad real se está privatizando. En efecto, las organizaciones de seguridad privada son cada vez más importantes y cuentan con suficientes recursos y armamentos. Todo ello pone de manifiesto la desconfianza nacional

e internacional en la capacidad estatal de asegurar la convivencia pacífica, garantizar el orden público y la inversión extranjera.

Por su parte, la comunidad se alarma por el perfil cada vez más audaz y violento que adquiere la fisonomía de los delitos comunes y para protegerse reclama la aplicación de penas más severas y mayor represión, por lo que el gobierno, citando un ejemplo, se ha visto en la necesidad de declarar el Estado de Emergencia, para incorporar a las Fuerzas Armadas al control antidelincuencial en la Provincia del Guayas, para contrarrestar la acción delictiva; lo que no necesariamente es una salida eficaz, pues nadie mejor que quienes están a cargo de la ley y el orden para conocer la deficiente aplicación de la ley, la administración y operación de las cárceles, que al contrario de rehabilitar al delincuente lo perfeccionan y agravan su conducta delictiva.

El temor y la incredulidad ciudadana tienen sustento real, los cuerpos policiales han sido superados por la delincuencia organizada en entrenamiento, técnicas y equipo. Los presupuestos de la Policía son deficitarios y sus funciones muy superiores a sus posibilidades. Todo ello genera carencias que atentan contra la eficiencia de su accionar.

El Estado no puede responder a las exigencias de seguridad de la sociedad y agota sus recursos en extremas acciones de investigación y sanción del delito, más que en la implementación de políticas para evitarlo. Adicional a este diagnóstico, ha surgido en el país nuevos factores de inseguridad, diversos a los que se estaba acostumbrado a enfrentar. La aparición de fenómenos que ponen en riesgo no solo la seguridad del Estado, sino hasta su integridad, son: el terrorismo, narcotráfico, sicariato y la actuación de asociaciones delictivas especializadas, el ataque a políticos, etc.

A lo señalado debe sumarse, la grave crisis que atraviesa el país, donde los índices de pobreza, desempleo y subempleo han llegado a niveles alarmantes, generando incertidumbre respecto de la reactivación económica principalmente.

Existe inseguridad pública, inseguridad ambiental, inseguridad sanitaria, inseguridad laboral, inseguridad académica, inseguridad jurídica, inseguridad económica, inseguridad política, etc., que demuestran un panorama nada positivo en un futuro cercano, que se ve agravado por la corrupción en el sistema de justicia que limita el accionar de los organismos del orden. Fenómenos que exigen al gobierno nuevas respuestas y nuevas formas de proteger la vida y los bienes de los ciudadanos.

## 1.2. MARCO LEGAL

### Constitución Política de la República

El Ecuador, constituido en un Estado de derecho, reconoce el imperio de la Constitución sobre cualquier otra norma cuando expresa en el artículo 272, que: **Í La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos - leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor sí, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteren sus prescripciones. Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes,**



**tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior".<sup>3</sup>**

Las sociedades fijan las condiciones dentro de las que han de coexistir y por ser esencialmente sociable el hombre la cabal protección de sus intereses implica la de los intereses de las sociedades que integra dentro de lo que constituye el Estado, que en si viene a constituir una entidad ordenadora. Nuestro país, en el artículo 1, de la Carta Magna, señala expresamente su condición de tal:

%Art. 1.- El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en la Constitución.

El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.

... +

De los deberes primordiales del Estado:

---

<sup>3</sup> Constitución Política del Ecuador, Registro Oficial No. 1, 11 de agosto de 1998.

%Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad;
2. Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social;
3. Defender el patrimonio natural del país y proteger el medio ambiente;
4. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado en beneficio colectivo.
5. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes; y,
6. Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción.+

De los ecuatorianos

%Art. 6.- Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización. Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos establecidos en esta Constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley.+

El artículo 16 señala: %El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución+, razón más que suficiente para que los gobernantes de turno se ciñan estrictamente al ordenamiento constitucional.

La Ley de Leyes, señala en su artículo 18, que los derechos y garantías determinados en la Constitución Política de la República, y en los instrumentos internacionales vigentes, será directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad, artículo que tiene concordancia con el artículo 163,

(**ibídem**), el mismo que determina que las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial (Periódico Oficial del Estado ecuatoriano) formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía; es decir, que jerárquicamente, después de la Constitución Política vienen a formar parte de nuestro ordenamiento legal las convenciones internacionales.

El Art. 20, señala que en caso de violaciones tanto de las normas que contemplan la Constitución, convenios internacionales y demás leyes, los derechos humanos, las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia tanto de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos, así mismo se contempla en el segundo inciso **ibídem**, que estas instituciones, tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes.

El Estado reconoce y garantiza a las personas los siguientes derechos: (Art. 23).

1. La inviolabilidad de la vida. No hay Pena de Muerte.

2. La integridad personal. Se prohíben las penas crueles, las torturas, todo procedimiento inhumano, degradante o que implique

violencia física, psicológica, sexual o coacción moral, y la aplicación y utilización indebida de material genético humano.

El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial, la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad.+

En el inciso 2do. del presente numeral, se tomará en cuenta la vigencia del Nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, las últimas reformas tanto al Código Penal común, en lo que se refiere a la mujer y la prohibición expresa de no privarles de su libertad, cuando se encontrará en estado de embarazo, ni tampoco notificarle sentencia o detención provisional o llamamiento a juicio plenario; así también y refiriéndonos a los delitos comunes, el aumento de las penas ante acciones ilegales, en los que se identifique plenamente la concurrencia de delitos.

~~%~~2. La inviolabilidad de domicilio. Nadie podrá ingresar en él ni realizar inspecciones o registros sin la autorización de la persona que la habita o sin orden judicial, en los casos y forma que establece la Ley.+

La violación del domicilio de cualquier habitante en el país, sea este nacional o extranjero, es un acto expresamente ilegal desde la concepción misma del término y porque aquí, a diferencia del allanamiento, se requiere la presencia del Juez, no para estimular el acto, sino, para sancionar al autor de ésta figura jurídica, lo que determina la diferencia básica entre ambos términos: se establecen sanciones y se tipifican los hechos que no se deben realizar.

~~%~~7. El derecho al debido proceso y a una justicia sin dilaciones.+

Toda persona que sea privada de su libertad, será puesta inmediatamente a órdenes de las autoridades competentes.

El artículo 24 (ibídem), señala que para asegurar el debido proceso deberán observarse las garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia, entre otros, los siguientes principios:

- De legalidad y tipicidad;
- Indubio pro-reo;
- Proporcionalidad y de penas alternativas;
- Respeto a los derechos mínimos en caso de detención (como el guardar silencio, entre otros);
- El derecho a ser asistido por un abogado;
- El señalamiento que la restricción de libertad sólo puede ser ordenada por una Autoridad competente (Juez);
- Respeto a la presunción de inocencia;
- Limitación de la prisión Preventiva;
- Facultad (no-obligación) de declarar en ciertos casos;
- La inviolabilidad de la defensa;
- El Derecho del Juez natural;
- El derecho a ser informado en su propia lengua;
- Obligación de los poderes públicos de fundamentar sus resoluciones;
- Invalidez de las pruebas ilícitas;
- Obligación de comparecencia de testigos, peritos ante el Juez;
- Principio de *non bis in ídem* y garantía de cosa juzgada;
- Derecho de acceso a los órganos judiciales y a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses.

Principios constitucionales y legales, que adquieren enorme trascendencia, por el efecto de irradiación que tiene en la administración de justicia; siendo necesario analizar y comprender su texto que dice: **Í Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los Instrumentos Internacionales, las leyes o la Jurisprudencia**; el debido proceso en las personas se relaciona directamente a la realización de un proceso justo y debido.

1. Nadie podrá ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté legalmente tipificado como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la Ley. Tampoco se podrá juzgar a una persona sino conforme a las leyes preexistentes, con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
2. En caso de conflicto entre dos leyes que contengan sanciones, se aplicará la menos rigurosa aun cuando su promulgación fuere posterior a la infracción y en caso de duda, la norma que contenga sanciones se aplicará en el sentido más favorable al reo.

Los numerales precedentes del Art. 24, hacen referencia a la Institución Pro Reo, principio instituido a favor del reo (delincuente); constituye al igual que a los principios universales del Derecho como él: **NULLA CRIMEN SINE LEGE, NULLA POENE SINE LEGE. NO HAY CRIMEN SIN LEY, NO HAY PENA SIN LEY.**

3. Las leyes establecerán la debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones. Determinará también sanciones alternativas a las penas de privación de la libertad, de conformidad con la naturaleza de cada caso, la personalidad del infractor y la reinserción social del sentenciado.
4. Toda persona al ser detenida, tendrá derecho a conocer en forma clara las razones de su detención, la identidad de la autoridad que la ordenó, la de los agentes que la llevan a cabo y la de los responsables del respectivo interrogatorio.

También será informada de su derecho a permanecer en silencio, a solicitar la presencia de un abogado y a comunicarse con un familiar o con cualquier persona que indique. Será sancionado quien haya detenido a una persona, con o sin orden escrita del Juez, y no justifique haberla entregado inmediatamente a la autoridad competente.

5. Ninguna persona podrá ser interrogada, ni aun con fines de investigación, por el Ministerio Público, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la asistencia de un abogado defensor particular o nombrado por el Estado, en caso de que el interesado no pueda designar a su propio defensor. Cualquier diligencia judicial, preprocesal o administrativa que no cumpla con este precepto, carecerá de eficacia probatoria.

Precepto legal constitucional, que esta siendo aplicado por los miembros de la fuerza pública.

6. Nadie será privado de su libertad sino por orden escrita de juez competente, en los casos por el tiempo y con las formalidades

prescritas por la Ley, salvo delito flagrante, en cuyo caso tampoco podrá mantenerse detenido sin formula de juicio, por más de veinticuatro horas. Se exceptúan los arrestos disciplinarios previstos por la Ley dentro de los organismos de la fuerza pública. nadie podrá ser incomunicado.

8.- La prisión preventiva no podrá exceder de seis meses, en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año, en delitos sancionados con reclusión. Si se excediere esos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto, bajo la responsabilidad del juez que conoce la causa.

....

10. Nadie podrá ser privado del derecho de defensa en ningún estado o grado del respectivo procedimiento. El Estado establecerá defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores, de las mujeres y de los menores de edad abandonados o víctimas de violencia intra familiar o sexual, y de toda persona que no disponga de medios económicos.

Es necesario que se institucionalice la Defensoría Pública como un organismo técnico, autónomo e independiente, tanto de la función judicial como de la Defensoría del pueblo, para evitar extrañas injerencias en su constitución y funcionamiento. De esa manera se podría contar con una defensa profesional especializada dentro de la estructura del sistema penal, que haga efectiva la vigencia de la asistencia legal obligatoria necesaria para el respeto al debido proceso y para la existencia del estado de Derecho.



14. Las pruebas obtenidas con violación de la Constitución o la ley, no tendrán validez alguna.

Norma constitucional que de manera obligatoria debe respetarse, caso contrario a más no tener ningún tipo de validez, se cometerán actos violatorios a los Derechos Humanos.

15. En cualquier clase de procedimiento, los testigos y peritos estarán obligados a comparecer ante el juez y a responder al interrogatorio respectivo y las partes tendrán derecho de acceso a los documentos relacionados con tal procedimiento.+

#### De los Derechos Colectivos

%Art. 83.- Los pueblos indígenas, que sé auto definen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afro ecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Art. 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley; el respeto al orden público y a los derechos humanos y los siguientes derechos colectivos.

1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que son inalienables inembargables indivisibles a excepción de la facultad del Estado de declararles de utilidad pública estos estarán exentos del pago del impuesto predial.

3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley;
4. Participar en el uso, usufructo administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras;
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen;
6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural;
7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad;
8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras;
9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley;
10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico;
11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe;
12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella;
13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, y a un adecuado financiamiento del Estado;
14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley; y,
15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.+

## **Capítulo 7**

### **De los Deberes y Responsabilidades**

#### **Obligaciones de los ciudadanos:**

Art. 97.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley:

1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente;
2. Defender la integridad territorial del Ecuador;
3. Respetar los derechos humanos y luchar porque no se los conculque;
4. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular;
5. Respetar la honra ajena;
6. Trabajar con eficiencia;
7. Estudiar y capacitarse;
8. Decir la verdad, cumplir los contratos y mantener la palabra empeñada.
9. Administrar honradamente el patrimonio público.
10. Pagar los tributos establecidos por la ley;
11. Practicar la justicia y solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios;
12. Propugnar la unidad en la diversidad, y la relación intercultural;
13. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley;
14. Denunciar y combatir los actos de corrupción;
15. Colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad;
16. Preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable;

17. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente;
18. Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética;
19. Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar de mantener los bienes públicos, tanto de los de uso general, como aquellos que le hayan sido expresamente confiados; y,
20. Ama quilla, ama llulla, ama shua. No ser ocioso, no mentir, no robar.+

### **De la participación democrática**

Art. 98.- Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular.

Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos.

Los ciudadanos elegidos para desempeñar funciones de elección popular podrán ser elegidos indefinidamente.

El presidente y el vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos.

La Constitución y la ley señalarán los requisitos para intervenir como candidato en una elección popular.

Art. 99.- En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas.

La ley conciliará este principio con el de la presentación proporcional de las minorías.

Art. 102.- El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.+

**Convenciones Internacionales suscritos y ratificados por el Estado ecuatoriano, que se relacionan directamente al combate a la delincuencia y al mantenimiento de la paz y tranquilidad social en el Ecuador.**

- Convención de respeto a los Derechos Humanos
- Convención de lucha contra la delincuencia
- Convenciones internacionales de lucha antidrogas

#### **Ley de Seguridad Nacional:**

El Art. 48 de la Ley de Seguridad Nacional literal c), determina la función del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para planear la organización, preparación y empleo militar de la Policía Nacional para la seguridad interna y la defensa militar del país, como Fuerza Auxiliar.

Título III, Art. 83. Los habitantes del Ecuador, varones, comprendidos entre los 18 y 60 años de edad que no se hallen sujetos al cumplimiento de obligaciones militares y las mujeres

comprendidas entre los 18 y 50 años de edad, están obligados a prestar sus servicios cuando fueren requeridos para prevenir, reparar y reducir los efectos de desastres de índole nacional de cualquier origen o de su amenaza.

El Art. 113 (ibídem), establece. ~~La~~ Dirección Nacional de Defensa Civil organizará las Unidades auxiliares de Defensa Civil, con la finalidad de reforzar a la Policía Nacional, Cruz Roja Ecuatoriana y Cuerpo de Bomberos, en cumplimiento de las actividades inherentes a Defensa Civil+.

Para el ejercicio de las funciones específicas la Policía Nacional cuenta con un amplio marco legal, constituido por las siguientes leyes: Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, Ley de Migración, Ley de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas, entre otras.

### **Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional:**

Sección 4, Art. 15, literal b. Es misión y atribución del Frente Interno, mantener el orden público y el bienestar de la colectividad, proporcionando un ambiente de paz y de armonía, de libertad y seguridad personales y de protección a los bienes y derechos ciudadanos.

### **Ley de Tránsito y Transporte Terrestre.**

Normas referidas a la prevención, regulación, control, tipificación y sanción de los delitos y contravenciones en materia de tránsito.

### **Código Penal**

La Ley sustantiva penal, contiene todo un conjunto de normas, en las que se establecen los tipos y penas. Se identifica, los delitos y

las faltas (contravenciones), expresa también las responsabilidades o excepciones y especifica las penas o medidas de seguridad que corresponden a las distintas figuras delictivas o de peligro social, de diverso carácter de una conducta humana reprochable y punible, (comportamiento humano que lesiona las condiciones de existencia, conservación y desarrollo de la comunidad y exige una pena).

### **Código de Procedimiento Penal.**

Vigente a partir del 13 de julio del año 2001, derogando al anterior que fue expedido en el año 1983. Esta norma legal, regula el procedimiento y aplicación de la norma sustantiva, Considero importante citar que el Código de Procedimiento Penal, señala: **%Toda autoridad que intervenga en el proceso debe velar para que el imputado conozca inmediatamente los derechos que la Constitución Política de la República y este Código le reconocen** - El imputado tiene derecho a designar un defensor. Si no lo hace el Juez debe designarlo de oficio, antes de que se produzca su primera declaración. El Juez o Tribunal pueden autorizar que el imputado se defienda por sí mismo. En este caso el defensor se debe limitar a controlar la eficacia de la defensa técnica.Î<sup>4</sup>

### **1.3. MISIÓN DE LA DEMOCRACIA**

Esta claro que el modo de estructurar la potestad pública es propio, ya para provocar, ya para prevenir muchos abusos o excesos del poder. Como instituciones favorables al derecho individual, señalemos al régimen democrático del sufragio, las separaciones de

---

<sup>4</sup> Código de Procedimiento Penal, Art. 12, concordancia con el artículo 24 numerales: 4, 5 y 10 de la Constitución Política de la República.

poderes y el principio de legalidad; donde el individuo es llamado a votar, tiene medios de expresar sus opiniones y de influir en cierta medida sobre la política gubernativa. Es verdad que el resultado del voto no será siempre favorable al derecho individual: los individuos particulares a menudo se preocupan más de sus derechos e intereses estrictamente egoístas que de los derechos e intereses del vecino. El derecho individual es, por definición, el de todo el mundo, el derecho respetable en cada individuo miembro de la comunidad, amigo o enemigo, sin distinción de clase o partido. Pero el individuo puede inclinarse a votar bajo la presión de un sentimiento de clase o partido, sin ocuparse de defender el derecho individual. No se ha visto regímenes democráticos en que los derechos individuales de las minorías de clase, nacionalidad, religión o partido- no eran respetados. Y es que frente a la libertad política, el individuo solo cuenta como un elemento en la masa, en tanto que la libertad civil representa el derecho del hombre solo. La mayoría política tienen así el miedo de oprimir el derecho individual particular.

Las garantías generales derivadas del convivir democrático y especialmente favorables al derecho individual . el ambiente del régimen democrático, en el sentido lato del término-, la protección de las libertades exige garantías especiales, consistentes en ciertos dispositivos de represión o de seguridad llamados a funcionar frente a determinados ataques.

La misión de la democracia y por ende el Estado frente al individuo, corresponde al problema general del bien público y ulteriormente, de la distribución de éste entre los individuos miembros del Estado. Recordemos solamente estos dos principios dominantes: que la política de ayuda a los individuos debe continuar al servicio de los individuos, es decir del pueblo, del soberano, y no del Estado mismo



considerado como un ser superior, y que la política de ayuda a los individuos únicamente puede intervenir a título supletorio, cuando los propios individuos, aislados o asociados, no logren servirse suficientemente de ellos.

La Constitución Política de la República, en el artículo 3 numeral 6, señala expresamente la garantía del sistema democrático en el Ecuador: **ÍGarantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupciónÎ**. Para lo cual se crearán las bases sólidas para asegurar la sucesión constitucional de los gobiernos; lograr la participación efectiva de todos los sectores sociales en las decisiones del Estado; respetar los derechos individuales y colectivos. Fomentar la independencia de las funciones del Estado, la búsqueda de consensos y el desarrollo del civismo. Impedir que intereses particulares se sobrepongan sobre los intereses generales. Exigir la transparencia en la administración de los recursos públicos y el cumplimiento del mandato constitucional de rendición de cuentas.

#### **1.4. FORMAS DE PREDOMINIO Y EQUILIBRIO DE PODERES.**

Al regular las actividades del Estado, la Constitución Política indica el carácter de él, que proviene de la relación del pueblo con la producción del orden jurídico, relación de sujeto de poder y objeto de poder, según como se distingue la democracia y la autocracia, a las que caracterizan, respectivamente, la tendencia de que el orden jurídico se produzca por el pueblo.

La Constitución contiene declaraciones concernientes a la soberanía, ellas precisamente son relevantes para la relación de sujeto de poder

y objeto de poder, porque revelan quien se conceptúa el designado por la norma suprema hipotética del orden estatal para crear la esfera del derecho positivo.

El Estado constitucional puede ser autocrático o democrático; pero no llega jamás al más alto grado de la autocracia: como repugna a la esencia de la Constitución que todas las actividades estatales dependan de un solo órgano, en el Estado a que caracteriza descartándose la contraposición de señor único y pueblo que distingue al prototipo de la autocracia.

La participación del pueblo en el gobierno no puede ser llevada hasta sus últimas consecuencias ni en todos los dominios por temor de arruinar la autoridad y hacer prácticamente imposible su ejercicio. Convendrá, pues, hacer del principio democrático una aplicación moderada y parcial, a riesgo de discontentar, en un sentido o en otro, a los espíritus lógicos, lo que no es más que un mal menor (ya que la vida es un equilibrio y todo equilibrio está hecho de contradicción), o, lo que es más grave, de no cerrar completamente las vías por las que las faltas podrían deslizarse. Lo mejor es enemigo de lo bueno y, hágase lo que se quiera, los mecanismos y los sistemas no suplirán jamás a la simple obligación para el hombre, gobernante o no, de cumplir su deber.

Por lo demás, hay otro medio útil y eficaz: es el de llevar la limitación al seno del poder, no ya por la participación del pueblo en ese poder, sino por la repartición entre varias instituciones, organismos o personas, de las múltiples funciones del propio poder. A esta idea general de equilibrio corresponden procedimientos tan diversos, en su contenido inmediato, como la separación de poderes, la responsabilidad ministerial, el sistema de las dos cámaras, las

constituciones rígidas, la subordinación de los actos reglamentarios a las leyes o la organización jerárquica, por las vías de la apelación, de la administración o de los tribunales.

### **1.5. MODELOS DE DEMOCRACIA.**

La teoría del Estado tradicional distingue entre democracia directa, en la que todos los ciudadanos participan en la decisión de los problemas comunes y democracia indirecta o representativa, o sea, basada en la elección de gobernantes que legislan en nombre del pueblo. Esta segunda es la forma más común de la democracia, puesto que en las grandes sociedades contemporáneas parece imposible lograr que todos los habitantes de un país se reúnan para discutir y aprobar leyes. No obstante en muchas naciones subsisten formas de democracia directa a través de referéndums, que se realizan para conocer la opinión popular sobre temas muy importantes.

Lo habitual en el imperio de la democracia representativa: los ciudadanos eligen a sus mandatarios en comicios celebrados periódicamente. Se entiende que un régimen democrático se basa no sólo en la realización de elecciones, sino también en el voto secreto y libre, y en la más amplia vigencia de las libertades civiles y políticas y especialmente de sus derechos humanos. Actualmente, además, muchos sectores amplían el concepto de democracia al que requiere una justa distribución de las riquezas y a una mayor participación política del pueblo, en todos los temas entre elección y elección que se realice en todo país democrático.

## **1.6. DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR EN EL ÚLTIMO QUINQUENIO.**

No se trata de presentar el catálogo de democracias que han existido tanto en el país como en resto de Estados del planeta, que en virtud de su derecho de elección, se ofrecen a la opción del pueblo congregado en Estado. Toca al especialista del derecho público o constitucional hacer la síntesis del desarrollo de la democracia, así como la comparación y clasificación de todos los ejemplares de morfología política que proporciona la historia.

La democracia política tiende hacia la democracia social, lógicamente como la realidad, los dos conceptos son distintos. Tampoco hay que tener en cuenta formas malas o corrompidas - tiranía, oligarquía, demagogia - que forman la antítesis de las formas rectas de la monarquía, la aristocracia y la democracia, pues, como la palabra lo indica, lo que importa, en la clasificación es el punto de vista exclusivamente formal de las modalidades de gobierno. Las democracias como las monarquías, reciben a menudo influencias exteriores que no les dejan más que las apariencias del poder.

La democracia, en el sentido político del término (no en el sentido social) y en cuanto a la forma del poder (no en cuanto a su solución o a su origen), es el régimen en el cual el gobierno del Estado es ejercido por la masa de los individuos-ciudadanos, miembros del Estado sea cual fuere la forma en que ellos se encuentren agrupados, individuales o corporativamente.

Incontestablemente, la democracia es el régimen de la masa o del número: en ello se diferencia de la aristocracia, en la que el poder está en manos de una minoría de ciudadanos. Sin embargo, como

en los casos en que se realiza una obra común, y de parte de los hombres libres, la unanimidad no podría ser siempre realizada, es preciso prever un modo de llegar a un acuerdo, y ese modo, en la democracia, es la ley de la mayoría. Poco importa la manera de determinar o de contar la mayoría: sucede a veces, que esa mayoría se convierte en minoría. En este caso, la democracia no es sincera, pero cuando lo es, el régimen democrático es y no puede ser otro que un régimen mayoritario. A partir del año 1979, el Ecuador vive el retorno a la democracia, después de largos años de dictadura militar, esta democracia que ya dura más de 25 años, se siente que no llega a su madurez, toda vez que en los últimos años, hemos tenido varios gobiernos que en promedio apenas han durado dos años, lo cual no es conveniente para ningún Estado del mundo, en vista de la falta de continuidad democrática.

### **1.7. LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA**

El discurso de la democracia ha servido como coartada para frenar posibilidades de abrir espacios en los diferentes campos o la participación pública en condiciones de transparencia, equidad y justicia.

Los mecanismos que legitiman la democracia paradójicamente aseguran la exclusión perpetua del autoritarismo y son propensos a generar formas clientelares, paternalistas y patrimoniales. Los gobiernos en la actualidad han llegado a tener un poder tal, que en algunos períodos a resultado prácticamente ilimitado y en algunas situaciones avasalladoras por los recursos coactivos que ilícitamente dispone el uso discreto para fines socialmente útiles de ese ingente poder o el abuso de él para aprovechamiento propio, depende en

gran medida de la condición de los hombres que ejercen el gobierno; el profundo y permanente esfuerzo, es y será, para una vida plena de libertad, que permita sus realizaciones, el ejercicio de sus capacidades, la convivencia feliz con su familia y sociedad, tan plena que puede morir en libertad, despertar cada día libre y alegre; saber que se vive entre hombres libres, no habrá un solo hombre libre, plenamente libre si otro igual es aunque limitadamente esclavo.

El mantenimiento de la plena eficacia de los derechos y garantías democráticas de los ciudadanos, de cuya invocación hacen gala determinados hombres públicos convertidos en políticos que apoyados en la vigencia de leyes que en su mayoría han sido manoseadas a gusto y disgusto por los gobernantes de turno o de los grupos de poder.

De aquí la importancia extraordinaria, que en los Estados democráticos, tiene para la ciudadanía la selección de los gobernantes.

## CAPITULO II

### DESARROLLO DEMOCRÁTICO

#### 2.1. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

El individuo humano, que es un animal político, es también ante todo un animal social . No son especies del genero sociedad el Estado y todas las formas de agrupamiento político . Cuando se habla de sociedad, no-solo se piensa en interrelaciones (del hombre con los demás hombres), sino también en un grupo de individuos (en sentido propio), que ponen juntos sus esfuerzos o recursos con la mira de obtener ciertos fines. La naturaleza de las cosas impone al hombre este agrupamiento.

El individuo aislado es débil para defender eficazmente sus intereses, para asegurarse contra ciertos riesgos, para alcanzar sus metas. En todos los ordenes se comprueba esta importancia relativa: en las diversas ramas de la economía como en las actividades de índole desinteresada: intelectuales, morales, caritativas. Así se ve inclinado el individuo a asociarse con aquellos de sus semejantes que tienen los mismos intereses, que incurren en los mismos riesgos, que piensan en las mismas obras. Al multiplicar sus debilidades, al confluir sus competencias, los hombres aumentan sus medios de resistencia y conquista. Mientras más evoluciona la civilización, se acrecienta la necesidad de asociación, las asociaciones o movimientos sociales tienden a superar las fronteras.

De aquí el incremento de los movimientos y asociaciones de diferentes clases, categorías y magnitudes que caracteriza al mundo contemporáneo y nuestro país no ha sido la excepción.

La asociación y creación de movimientos sociales que responden a la necesidad del hombre y constituyen para él un instrumento de progreso. Por consiguiente el papel del Estado consiste en aceptar esta legitimidad, lo que abarca tres deberes: previamente el reconocimiento del derecho de los individuos a asociarse; luego, y como consecuencia, el respeto a la autonomía de las asociaciones; por fin, el establecimiento de un estatuto de derecho positivo que permita a las asociaciones o movimientos vivir y desenvolverse.

Conforme a datos históricos, el Estado rara vez ha sido favorable a la aparición de asociaciones o movimientos sociales independientes. Por una parte se han presentado siempre, desde sus orígenes como defensores del individuo contra la disciplina frecuentemente excesiva e inhumana del grupo; por otra parte los movimientos sociales por la fuerza misma del número que lidera, representan un elemento más crítico y dinámico. Es verdad que algunos movimientos sociales en el desarrollo democrático, no asumieron la responsabilidad social, sobre todo en una época en que la misma clase social acumulaba ambos poderes, el político y el económico y tan solo aparecían como movimientos sociales de defensa de una clase social influyente. Si la industria y el comercio prosperan y los hombres se asocian para enriquecerse, aparentemente ningún daño puede padecer el Estado, todo lo contrario.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Se alude aquí al periodo del Estado burgués y del sufragio restringido. Pero después se ha conocido el peligro de las congregaciones económicas. Doctrina General del Estado, Jean Dabin, 2da. edición, págs. 387-396.



Tampoco hay nada que temer de las asociaciones o movimientos dedicados a las ciencias, a las artes, ya que estas se ciñen a estos fines especiales, de interés humano, sin inmediatas repercusiones políticas. En contraste, desde luego se extrema la desconfianza del Estado hacía las asociaciones con fines no lucrativos que entrañan cualquiera influencia, directa o indirecta, de la agrupación sobre el público: congregaciones religiosas consagradas al apostolado, grupos profesionales de movimientos sociales con objetivos de defensa de derechos, solidaridad. Aún aparte de los prejuicios de opinión o de clase que motivan la particular hostilidad respecto a la aparición de ciertos movimientos sociales, que parece que la propia naturaleza de su fin, a la vez particular labor de vigilancia de la labor gubernamental, fatalmente hubo de arrastrarlas a una rivalidad con el Estado, aplicando un fin altruista, pero más general, quizá hasta formar ~~un~~ Estado dentro del Estado+.

De aquí la negativa del Estado moderno, frente a estos grupos intermedios con fin no lucrativo, en los que Rousseau no quería ver más que asociaciones parciales a expensas de la grande.<sup>6</sup> Fue necesario esperar el advenimiento del sindicalismo para que el Estado se decidiera a reconocer la libertad de asociación y, en principio en provecho de todos; de suerte que prohibiendo la asociación, el Estado no solo impediría al individuo el uso de una facultad, sino el cumplimiento de un derecho.

El individuo tiene necesidades de todas clases y, por otro lado, tiene derecho y a menudo deber de aplicarse a satisfacer esas mismas necesidades en el prójimo. Lo que tiene derecho de hacer aisladamente tiene derecho de hacerlo asociándose con otros. La

---

<sup>6</sup> Rousseau, Juan Jacobo, El Contrato Social, Libro II, cap. III, edición cubana 1973, págs. 620-621.

asociación puede ser un medio más eficaz de realización: donde el fin que es legítimo, la asociación, que es el medio, también lo es.

Ni siquiera hay algo que impida que el individuo persiga con la formación de movimientos sociales, sino el bien público íntegro (lo cual sería negar la utilidad del Estado), al menos tal o cual elemento del bien público, por ejemplo: la difusión del cumplimiento de sus promesas de campaña, la salvaguarda de la salud del pueblo o de la moralidad en el público. Ciertamente que el Estado tiene calidad para tomar a su cargo todo lo que concierna a lo público; pero hasta en este aspecto su papel permanece supletorio, es decir, que en tanto que la función es cumplida y bien cumplida, no tiene para que tener resquebrajamientos ante la participación de movimientos sociales que vigilen su cumplimiento de la labor administrativa por parte de los gobernantes de turno y tampoco competir con ellos, ayude, aconseje y controle; tome ciertas medidas de coordinación, pero sin suplantar a los grupos o movimientos sociales: La sociedad política que es una agrupación ulterior, solo se explica y, por consiguiente, solo tiene competencia en la medida en que los individuos y grupos anteriores no sean aptos para satisfacer por sí mismos las exigencias del bien público en un ambiente social dado.

La acción social de las organizaciones deberá ser complementaria y no sustitutiva de la del Estado, para ofrecer una solución integral a los problemas y coadyuvar al bienestar y desarrollo humano en el cumplimiento de la responsabilidad social.

El reto es como puede el Estado, las organizaciones emprender una acción conjunta para efectivizar la democracia y satisfacer las necesidades sociales.

## **2.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA**

En realidad, en la cosmovisión política del mundo antiguo el poder político era una derivación de la familiaridad de los dioses, a través de la filiación en una gens o familia predeterminada. El poder solo podía concebirse como la derivación de la colaboración entre los hombres y las divinidades y como delegación de esas divinidades, hecha a través de las estructuras gentilicias antiguas.

Todas estas grandes transformaciones económicas y políticas que origina la expansión itálica y mediterránea de Roma, fomentan una concepción de carácter del poder que giraba, fundamentalmente en torno a los atributos personales. Si bien es cierto que todavía no podía afirmarse (en aquellos tiempos), que existía una desvinculación absoluta de la justificación del poder en el apoyo de la divinidad, es evidente que ahora la divinidad ayuda y protege a quien ha demostrado, por prestigio personal y capacidad militar o administrativa facultades para representar los intereses de una extensa población que dejó muy atrás limitación agnaticia de base gentilicia.

Para que no se pueda poner en duda esta afirmación tan categórica que me permito realizarla, es bueno recordar que los más altos y encumbrados cargos políticos, que originalmente solo podían detentar la nobleza terrateniente o patricia, fueron lentamente alcanzados por los plebeyos primero y la nueva clase de caballeros después, y esa nueva investidura seguía siendo tan digna y tan reconocida como la anterior; hombres de menor alcurnia podían ascender a las más altas magistraturas.

El antecedente tomado de las ideas políticas y especialmente en el derrumbe de la república romana, trae a la realización de análisis políticos profundos, resultados de los cuales, es el verdadero colapso de las ideas políticas en las que se había sustentado la primitiva concepción de Estado. Como nos enseña el materialismo histórico, estas ideas políticas nuevas, que constituyen el caldo de cultivo en el cual eclosiona la República, así como las nuevas ideas que se abren paso con advenimiento del Principado, estuvieron determinadas por las contradicciones económicas esenciales que latían en la base de la vida romana. Estas contradicciones han sido analizadas en líneas generales, así como la naturaleza esclavista, colonial y de polis-estado, propia de Roma que condicionaba sus principales contradicciones, emanadas de la explotación a que eran sometidas inmensas masas de esclavos; del carácter parasitario de la economía de Roma; del carácter colonial de sus relaciones económicas con el mundo mediterráneo al cual encabezaba. Todas estas contradicciones tenían que desembocar en el quebrantamiento total de la estructura política y económica de la República. Antonio Llevi, afirmaba que: **ÍEn Roma durante la decadencia de la República, la transformación política sufrida por el Estado, había creado una profunda desproporción en todas las relaciones políticas y, por consiguiente había engendrado la más grave injusticia social ...î<sup>7</sup>.**

Ciertamente que las injusticias sociales, ha engendrado la aparición de múltiples manifestaciones, que constituyen el fermento de socavación de la cosmovisión política y que pone al descubierto una franca desconfianza hacía las estructuras tradicionales de los Estados, evidenciando por lo tanto, inclusive desconfianzas hasta de

---

<sup>7</sup> Fernández Bulté, Julio, *Historia de la Ideas Políticas y Jurídicas*, páginas 90 a 163, Editorial Pueblo y Educación, La Haban, Cuba, 1984.

los principios ideológicos o religiosos en los que se sostienen toda la urdimbre del aparato estatal, surgiendo manifestaciones a favor de los elementales derechos ciudadanos, paridad con los que gozan los gobernantes eliminando sus privilegios y especialmente, exigir que el manejo administrativo público tenga capacidad política transparente y honradez.

Conforme a las explicaciones que preceden, el pueblo esta calificado para escoger a los depositarios de la autoridad, es decir, para determinar a las personas y las instituciones que estarán encargadas de gobernar. Con ello no se dice que el derecho de gobernar resida con título originario en el pueblo, sea que ejerza ese derecho por si mismo o por intermediario, o bien que haga cesión de él a otros de manera libre o forzada. Se rechazan pues, las tesis llamadas de la soberanía popular, directa o indirecta, alienable o inalienable.<sup>8</sup>

La participación democrática de los ecuatorianos ha sido limitada, no en cuanto se refiere a la participación en la obligatoriedad del voto ante la convocatoria de elecciones, sino en lo referido a su participación activa, ya sea como candidato o formando parte de los diferentes partidos o movimientos políticos existentes en el país, en su lugar, los ciudadanos que si tienen participación activa y que son un reducido grupo de ciudadanos que han visto su participación en la vida política del país como el camino para alcanzar beneficios de carácter económico, siendo por lo tanto las mismas personas las que han llenado las paginas del accionar político y la vida democrática del país, constituyendo esta apatía política de la mayoría de los ecuatorianos la causa y efecto para que los políticos que han llegado al poder, administren el Estado conforme a los

---

<sup>8</sup> Por soberanía popular entendemos simplemente la soberanía de la multitud, de la masa de ciudadanos, sin hacer distinción entre la soberanía popular propiamente dicha y la soberanía nacional.

intereses del grupo que representan, de sus familiares e íntimos amigos, olvidándose de la realidad socio-política del país. Sin embargo, en los últimos años y meses el colectivo nacional esta despertando, llegando ya analizar como han abusado del poder los políticos de siempre, ante lo cual quieren poner límites para frenarlos especialmente con su activa participación.

### 2.3. NIVELES

La teoría del Estado tradicional distingue entre democracia directa, en la que todos los ciudadanos participan en la decisión de los problemas comunes, y democracia indirecta o representativa, o sea basada en la elección de gobernantes que legislan en nombre del pueblo. Esta segunda es la más común de la democracia, puesto que en las grandes sociedades contemporáneas parece imposible lograr que todos los habitantes de un país, cualquiera que sea éste, se reúnan para combatir y aprobar leyes.

**Í Si el Estado ... no es más que una persona moral cuya vida consiste en la unión de sus miembros, y si el más importante de sus cuidados es el de la propia conservación, preciso le es una fuerza universal e impulsiva para mover y disponer de cada una de las partes de la manera más conveniente al todo. Así como la naturaleza ha dado al hombre el poder absoluto sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Este mismo poder que, dirigido por la voluntad general, toma como ya he dicho el nombre de soberanía.Î<sup>9</sup>**

---

<sup>9</sup> Rousseau, Juan Jacobo, El Contrato Social, edición cubana, Instituto cubano del Libro, 1973.

No obstante, en muchas naciones subsisten formas de democracia directa a través de referéndums, que se realizan para conocer la opinión popular sobre temas muy importantes. Lo habitual es el imperio de la democracia representativa: los ciudadanos eligen a sus mandatarios en comicios celebrados periódicamente. Se entiende que un régimen democrático se basa no sólo en la realización de elecciones, sino también en el voto secreto y libre, y en las más amplia vigencia de las libertades y de los derechos humanos. Actualmente además, muchos sectores amplían el concepto de democracia al que requiere una justa distribución de las riquezas y a una mayor participación política del pueblo, en todos los temas entre elección y elección.

#### **2.4. CÓMO PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación ciudadana y la coordinación interinstitucional constituyen estrategias para superar y alcanzar espacios sumamente importantes para alcanzar la seguridad ciudadana y especialmente para la conformación de un tejido social, cívico y solidario dentro del Estado ecuatoriano.

La violencia en sus distintas expresiones atenta contra estas potencialidades y es la sociedad en su conjunto la llamada a reconstruir estas relaciones y promover valores éticos de tolerancia, de respeto. Por ello, una Política de Seguridad y Convivencia Ciudadanas dentro del convivir democrático, debe tener una estrategia fundamental la participación ciudadana

Es necesario impulsar propuestas colectivas que rescaten el sentido de la seguridad y convivencia como un aspecto imprescindible de la vida en las ciudades del país y como un derecho ciudadano.

Es necesario considerar como objetivo, el conocimiento de aquellos problemas sociales que son relevantes en esta época por parte de la población ecuatoriana, analizarlos ya sea en conjunto o en forma individual, sin ser esquivos y lleguen al comprometer a sus gobernantes que la administración del Estado y la solución de los problemas socio, económicos y políticos se diriman con su participación, situación que permitiría relacionar la realidad actual, lo que significa comprender lo cotidiano, lo circundante, la resolución de situaciones problemáticas de inseguridad, el fortalecimiento de la solidaridad, de la cooperación; en definitiva, formar personas capaces de construir un pensamiento autónomo, un sistema de valores y una actitud crítica y transformadora, frente a la realidad del país y del mundo.



## CAPITULO III

### SEGURIDAD

#### 3.1. DEFINICIONES

**Seguridad.-** Exención de peligro o daño. Solidez. Certeza plena. Firme convicción. Confianza, tranquilidad de una persona procedente de la idea que no hay ningún peligro que temer. Sistema de prevención racional y adecuada.<sup>10</sup>

**Seguridad Colectiva.-** Expresión equivalente a seguridad internacional que constituye la principal finalidad de la Organización de las Naciones Unidas.

**Seguridad Jurídica.-** Condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que la integran. Representa la garantía de la aplicación objetiva de la Ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuales son sus derechos y sus obligaciones sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes pueda causarles perjuicio. A su vez, la seguridad limita y determina las facultades y los deberes de los Poderes Públicos. Como es lógico, la seguridad jurídica sólo se logra en los Estados de Derecho; porque, en los de régimen autocrático y totalitario, las personas están siempre sometidas a la arbitrariedad de quienes detentan el Poder.

**Seguridad personal.-** Convicción del respeto de uno mismo por los demás, mientras se ejerza el derecho y se cumpla el deber. Garantía

---

<sup>10</sup> De Santo, Víctor, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1996.

que el Poder Público ofrece a la ciudadanía en general y a cuantos residen en el territorio de su jurisdicción, de no ser ofendidos impunemente y de ser amparados en sus reclamaciones legales. Sistema de organización de la Fuerza Pública que cuida de manera eficaz de impedir o reprimir las agresiones de que pueden ser víctimas las personas honradas; y que infunde - sin excluir esporádicos ataques - la tranquilidad de poder circular sin preocupaciones especiales por cualquier punto del territorio nacional que sea de libre tránsito y poder frecuentar o visitar cualquier lugar sin temor a atropellos, ultrajes o violencias.<sup>11</sup>

**Seguridad Social.-** Luis Alcalá-Zamora y G. Cabanellas,<sup>12</sup> declaran que la seguridad social se encuentra en la zona fronteriza de lo jurídico y lo sociológico. Aglutina un sustantivo y un adjetivo de amplitud conceptual. El primero de los vocablos - el de seguridad -, que encierra las ideas genéricas de exención de peligro, daño o mal y las de confianza y garantía, se utiliza por ese sentido de protección más que en el de indemnidad absoluta, que escapa a las posibilidades humanas ante la magnitud y frecuencia de catástrofes, desgracias, accidentes y enfermedades sobre la previsión y la defensa de los hombres.

En cuanto al calificativo - a lo de social -, dentro de la multiplicidad de significados, se valora en escala que va desde restricciones - ya superadas - que lo hacían exclusivo de los trabajadores, y únicamente de los obreros, los dedicados a trabajos manuales, hasta la amplitud de todo lo concerniente a la sociedad.

---

<sup>11</sup> Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1999.

<sup>12</sup> Alcalá-Zamora, Luis y Cabanellas, Guillermo, Tratado de Política laboral y Social, 1998.

Los conceptos doctrinales son muy variados. Como típicos de los restrictivos cabe mencionar el de Jarach: **Í el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impiden conseguirlo por sus propios mediosÍ**. En el polo opuesto aparece Bramulia, para el cual: **Í La Seguridad Social en una significación más amplia, comprende la organización política, económica y social del Estado consubstancial con la existencia del ser humano. Y en tal sentido, la Previsión Social integrada por la asistencia y el seguro social, será solamente una parte de la Seguridad SocialÍ**.<sup>13</sup>

La seguridad puede ser entendida de diferentes maneras: alejamiento del peligro, guerras, eliminación de la delincuencia, gozar de abrigo, tranquilidad, bienestar, etc. conforme lo afirma Mario Pessoa, en su obra *%o Direito da Seguranca Nacional+*,<sup>14</sup> - La idea de seguridad es en sí de amplitud ecuménica; abarca la actividad del hombre hasta en lo espiritual. Bajo determinado punto de vista, llega inclusive, llega a ser sinónima de Paz Integral (Paz Física = Paz Integral). Tal es su grandeza. Esa idea emana predominantemente de los hechos, y sobre ellos, a su vez ejerce influencia . De esta idea de seguridad podemos colegir que el Poder del Estado no puede agredir al Derecho de Seguridad Personal y por el contrario, este mismo Poder tiene la obligación no solo de respetar los derechos esenciales de la persona, sino procurar, además, que los demás no lo vulneren.

<sup>13</sup> Osorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas, 2000.

<sup>14</sup> Lituma Arízaga, Alfonso, Crnel. ( r ), ñNación y Seguridadö, pág. 58. Quito, Ecuador.

### 3.2. CONCEPTOS BÁSICOS

El ser humano es el único eslabón indispensable en toda cadena de seguridad. Puede ser un eslabón irrompible, pero también ser el más débil y fácil de vulnerar.

La seguridad es el remedio de la inseguridad. La inseguridad es el efecto de muchas reacciones:

1. La imposibilidad de predecir el comportamiento humano.
2. Tomando el modelo causa-efecto-remedio, se establece que el campo de la seguridad es un círculo que gira sin fin.

La seguridad es el hombre, y el hombre es la inseguridad. Es el hombre contra el hombre. Hasta aquí la situación podría ser remediable porque se trata de actos reales y medidas activas. Pero cuando se va a combatir las causas nada se puede hacer, porque estas son innumerables, etéreas e indefinidas. A esto se suman los agravantes de una población en continuo crecimiento, la motivación más difícil, la acción delictiva más frecuente y la reacción más eficiente pero, mucho más violenta.

Para una cultura como la nuestra, en donde el paradigma central de la seguridad ha sido la reactividad y su postulado más fuerte ha sido el uso del arma de fuego, resulta muy refrescante conocer a fondo otras herramientas con las que se puede construir la tranquilidad ciudadana. Con esto estaremos empezando a reconocer que hostilizar el medio ambiente en función de la seguridad, no es generar una vida pacífica.

La llegada de nuevos equipos y tecnologías, especialmente diseñadas para brindar protección sin generar riesgos de lesión o menoscabo de las garantías y libertades civiles, es un alivio para una sociedad acosada por la violación indiscriminada de la tranquilidad ciudadana por parte de la delincuencia y de los sistemas de seguridad que brinda el Estado.

***¿La calma, la paz, la confianza, la tranquilidad  
y la seguridad de salir y volver sanos y salvos  
cuanto valen?***

Muchísimo, porque se trata de la propia existencia y nada, como tan poco nos cuesta el aire que respiramos. Pero que haríamos sin aire. El aire es vida y la seguridad, por supuesto que, que sin lugar a dudas, también lo es.

Sin lugar a dudas la seguridad, es la aspiración que todos y cada uno de los ecuatorianos aspiramos, y esta seguridad debe ser permanente en el tiempo y en el espacio.

### **3.3. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

La Constitución Política de la República, la Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento de aplicación constituyen las bases legales del sistema de seguridad del Ecuador, por supuesto que no debemos dejar de lado una serie de Leyes complementarias o conexas que de manera directa o indirecta concuerdan con sus objetivos, instrumentos con los cuales las autoridades

gubernamentales y los representantes de las diferentes entidades del Estado, se respaldan para a través de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares logren proporcionar en alguna época a la nación la salvaguarda de la paz y tranquilidad ciudadana.

Por la existencia de leyes no podemos quejarnos, lo que sí es sinónimo de queja es la falta de políticas serías por parte de los gobernantes, que en forma limitada han tratado el tema de seguridad ciudadana, ocupándose en otros temas de intereses grupal y más no del colectivo, que reclama a sus mandatarios le permitan desarrollarse y vivir en un ambiente de paz y tranquilidad junto a su familia.

### 3.4. DOCTRINA DE SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL

**Í Seguridad Nacional.-** Es el grado relativo de garantías que a través de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguarda de los OBJETIVOS NACIONALES a pesar de los ANTAGONISMOS internos o externos, existentes o previsibles<sup>15</sup>.

Definición que es originaria de la Escuela Superior de Guerra del Brasil, la misma que ha sido acogida por diferentes estudiosos y doctrinarios en el campo de la seguridad nacional.

El señor Coronel (S.P.) Alfonso Lituma Arízaga, considerado en país, como uno de los principales teóricos de esta doctrina, menciona que:  
**Í La seguridad es concebida como una meta y un fin en sí**

---

<sup>15</sup> Seguridad y Defensa Nacional, Ayuda No.4.- I.A.E.N., Quito, Ecuador

**misma, el Estado resulta ser el sujeto principal para su consecución y desarrollo ... la moderna conceptualización de la seguridad nacional comprende directamente a todas las actividades vinculadas con el estado Ë naciónÎ .**

La conceptualización enunciada por el estudioso tiene su relación con lo expresamente señalado en el Art. 1 de la Ley de Seguridad Nacional, que textualmente dice:

**Í Art. 1.- La Seguridad Nacional del Ecuador es responsabilidad del Estado.Î**

Actividad que esta ligada y/o subordinada a la consecución de objetivos sintetizados en OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES Y LOS OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES.

En conclusión la Seguridad, conlleva, el fortalecer el sistema de seguridad nacional que garantice el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos, de propiedad, de expresión, de circulación para proteger a la población; preservar el patrimonio nacional; mantener el orden legal y la paz social como el mejor aporte a la productividad nacional y a la garantía de los intereses nacionales.

### **3.5. LOS OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES**

Los Objetivos Nacionales Permanentes están considerados de manera ineludible como los intereses y aspiraciones vitales de un pueblo organizado, los mismos que subsisten por un tiempo indefinido, constituyéndose en el ideal superior que guía la vida de la comunidad.

Los intereses nacionales, representan una relación permanente y constante entre personas de un mismo grupo dentro del tiempo y espacio territorial considerado como Estado, cuyo imperativo principal o de mayor relevancia en la vida del cualquier Estado, es traducido en el verdadero estímulo para que la nación se proyecte hacia el futuro, uniéndose a la sobrevivencia, a la identidad y a la evolución de la nación como tal.

El concepto doctrinario de Objetivos Nacionales no constituye un problema simple, que puede ser resuelto en una sola instancia, es todo un proceso de elaboración intelectual y de consecución de las aspiraciones de todo un pueblo, los mismos que se originan desde las raíces culturales, hasta su declaración formal al máximo nivel de la Política del Estado Nación.

**NATURALEZA.-** En la vida de una nación, los Objetivos Nacionales se orientan a mantener, actualizar y renovar los valores culturales y los de la civilización, con el objetivo Integridad Territorial, la comunidad nacional, vinculada estrechamente a través de costumbres, hábitos, creencias, vocaciones, luchas y vicisitudes comunes, genera y desarrolla tres motivaciones básicas:

- Conservación;
- Equilibrio; y,
- Progreso.

Los Objetivos Nacionales permanentes son por excelencia objetivos de la Política Nacional de todo Estado, que es en síntesis: **Í la ciencia y el arte de formular los Objetivos Nacionales y de asegurar su consecución y mantenimiento, pese a las presiones existentes, mediante la utilización de una Estrategia apropiada que considere**



## **el empleo coordinado del Poder Nacional en todos los campos en que éste se ejerce**

El Estado ecuatoriano ha fijado ocho Objetivos Nacionales Permanente (O.N.P.), los mismos que fueron dictados mediante Decreto Ejecutivo No. 120 de 19 de enero del 2004 y publicado en el Registro Oficial Nro. 261 del 28 de enero del 2004, siendo los siguientes:

**Integridad Territorial:** que consiste en preservar y defender el territorio nacional, que es inalienable e irreductible y que comprende el suelo, subsuelo, las islas adyacentes, el Archipiélago de Galápagos, el mar territorial y el espacio suprayacente, determinados por los tratados internacionalmente válidos y ratificados por el Estado en la forma prevista en la Constitución Política de la República.

La historia y la cultura nacional promueven la integración de grupos sociales distintos y propician el surgimiento de valores, intereses y aspiraciones que superan las particularidades de los grupos sectores y regiones.

El Objetivo Nacional Permanente de Integridad Territorial, en la generalidad actúa con mayor o menor intensidad, en todas las actividades nacionales, ligándose en forma permanente al resto de Objetivos Nacionales Permanentes, con interdependencia y se transforman en las fuentes originarias de los intereses y aspiraciones nacionales.

El Ecuador desde su origen como República libre e independiente, no ha tenido un espacio definido o fronteras que permita un desarrollo armónico del Estado, al conformarse como un Estado

unitario su centro vital se halla desplazado hacia el norte y éste no ha tenido la capacidad de irradiar su influencia hacia la periferia y es así que sus fronteras no delimitadas no recibieron suficiente apoyo para su desarrollo, dando lugar a que los países vecinos de Colombia y Perú impusieran una visión geopolítica basada en desarrollar y expandir sus fronteras, especialmente en estas áreas fronterizas lo que ha determinado la reducción constante de nuestro territorio. Nuestro país, ha estado sujeto, por su propia debilidad, a ser víctima de la permanente violación de su soberanía territorial por parte de los Estados vecinos. Estas pérdidas territoriales, han transformado al Ecuador en uno de los Estados más pequeños de la región y vulnerables desde el punto de vista económico y estratégico, dificultando la posibilidad de su desarrollo y crecimiento. Cabe destacar la importancia de haber logrado el acuerdo de Paz con el Perú; al norte, con el vecino Colombia, si bien no existen problemas limítrofes con relación al espacio territorial de los dos países, si existe problemas de seguridad con la presencia en el sector del territorio colombiano colindante con el de nuestro país, de zonas delimitadas en la que se encuentran subversivos de varios frentes guerrilleros que están en franco enfrentamiento con las fuerzas militares del Estado colombiano y en reiteradas ocasiones realizan infiltraciones hasta territorio nacional, ya sea huyendo de las Fuerzas Armadas del vecino país o acampar en sitios estratégicos de la selva de la provincia de Sucumbios, en la que desde muchos años atrás existe problemas por la presencia de narcotraficantes que tienen sus sembríos, laboratorios y escondites en la frontera colombo-ecuatoriano, que han convertido a esta parte del país, en zona de alta peligrosidad delincriminal.

En el ámbito interno, se presenta como una amenaza a la existencia del Estado las pretensiones de ciertos sectores económicos de

diferentes regiones del país, que aprovechando la profunda crisis económica nacional, han convulsionado el ambiente socio político, con iniciativas tendientes a la conformación de provincias o zonas territoriales autónomas, formación de Estados federados, aupando e incrementando el regionalismo existente en la sociedad ecuatoriana.

Otro factor de peligro y amenaza, es el acelerado proceso de pauperización de la población del país pero especialmente de los sectores desposeídos, el Gobierno Nacional debe buscar las salidas adecuadas a la grave crisis económica que vivimos, con el consecuente riesgo de que el descontento popular aumente por el hambre y miseria que viven los ciudadanos ecuatorianos por el alto nivel de desocupación y subempleo que existe. Esta situación determina el incremento de la violencia e inseguridad social, inclusive con delincuencia organizada, poseedora de sofisticado armamento con la dificultad de contrarrestarla ni aún con la declaratoria de los conocidos estados de emergencia.

Preservar y defender el territorio nacional que es inalienable e irreductible y que comprende el suelo, subsuelo, las islas adyacentes, el Archipiélago de Galápagos, el mar territorial y el espacio suprayacente determinados por lo tratados internacionalmente válidos, ratificados por el Estado.

El respeto de los derechos individuales y colectivos. para conseguir el bien común, al cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo humano.

**Integración Nacional.-** Reconocer las heterogeneidades regionales, étnicas, culturales y de género para construir una nación que

consolide la diversidad y que permita al Ecuador proyectarse en el continente y en el mundo, basándose en siguientes lineamientos:

1. La integración nacional es imprescindible para el desarrollo y seguridad nacional, pero a través de la historia del país no ha sido posible desarrollar con eficacia por cumplir a cabalidad, debido a un sinnúmero de factores que han influido en mayor o menor escala, marcando grandes diferencias de orden social, económico y cultural.
2. Vencer los obstáculos y barreras topográficas del suelo ecuatoriano, como factor que ha originado la creación de tres regiones naturales con problemas acentuados en grandes diferencias económicas, culturales, sociales, políticas, en fin eliminar el regionalismo y crear el sentimiento de una auténtica y verdadera identidad nacional.

**Soberanía Nacional.-** Alcanzar la máxima independencia y capacidad de decisión autónoma. Ejercer el poder supremo del Estado sobre su jurisdicción. Ejercer los derechos jurídicos ante la comunidad mundial. Respetando los principios y normas del Derecho Internacional.

La Constitución Política de la República, en su artículo 1, inciso segundo, al referirse a la soberanía, dice: **La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos de poder público y de los medios democráticos previstos en ésta Constitución.**

**Justicia Social.-** Construir un orden social más humano y solidario para conformar una sociedad integrada y equitativa en lo económico, político y social. Mejorar la calidad de vida de la población, promover la reafirmación de la cultura nacional y satisfacer las necesidades especialmente de salud y educación de las grandes mayorías ecuatorianas, fundamentar este objetivo nacional con un sistema jurídico que brinde a la población las mejores posibilidades para disfrutar de una existencia digna.

**Democracia.-** Crear las bases sólidas para asegurar la sucesión constitucional de los gobiernos; lograr la participación efectiva de todos los sectores sociales en las decisiones del Estado; respetar los derechos individuales y colectivos. Fomentar la independencia de las funciones del Estado, la búsqueda de consensos y el desarrollo del civismo. Impedir que intereses particulares se superpongan sobre los intereses generales. Exigir la transparencia en la administración de los recursos públicos y el cumplimiento del mandato constitucional de rendición de cuentas.

**Desarrollo Integral.-** Construir un sistema económico sustentado en las ventajas comparativas y competitivas. La formación y capacitación de los recursos humanos, la adopción y desarrollo de tecnologías productivas avanzadas y el uso sostenible de los recursos naturales para una existencia más saludable, segura y humana.

El artículo 3, numeral 5 de la Carta Magna, menciona la obligación del Estado a través de sus gobernantes: **Í Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de los habitantesÍ.**

Es decir, deberá construir un orden social más humano y solidario para confirmar una sociedad integrada y equitativa en lo económico, político y social. Mejorar la calidad de vida de la población, promover la reafirmación de la cultura nacional y satisfacer las necesidades, especialmente de salud y educación, de las grandes mayorías ecuatorianas. Fundamentar este objetivo nacional con un sistema jurídico que brinde a la población las mejores posibilidades para disfrutar de una existencia digna. Todos los seres humanos tenemos derecho a realizarnos en la plenitud de nuestros valores, ya sea en la ciencia en el arte, en los deportes, el matrimonio, y en todas las actividades que predisponen al hombre a su superación.

**Preservación del Medio Ambiente.-** Proteger la biodiversidad y el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice un desarrollo sustentable.

**Seguridad Nacional.-** Fortalecer el sistema de seguridad nacional que garantice el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos, de propiedad, de expresión, de circulación para proteger a la población; preservar el patrimonio nacional; mantener el orden legal y la paz social como el mejor aporte a la productividad nacional y a la garantía de los intereses nacionales.

### 3.6. LOS OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES

A más de los Objetivos Nacionales Permanentes (ONP), se establecen una serie de objetivos, menos duraderos, a la luz de las justas y auténticas aspiraciones nacionales, condicionados, además de las posibilidades y a las circunstancias del momento. Surgen así,

los OBJETIVOS NACIONALES ACTUALES, como etapas intermedias en relación con los Objetivos Nacionales Permanentes.

**Definición.-** Í Los Objetivos Nacionales Actuales (ONA) son los que, en determinada situación y considerando la capacidad del Poder Nacional, expresan etapas intermedias con el fin de alcanzar y/o mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.Î <sup>16</sup>

La historia y la cultura nacional promueven la integración de grupos sociales distintos y propician el surgimiento de valores, intereses y aspiraciones que superan las particularidades de los grupos, sectores y regiones.

La comunidad siempre guarda valores, sentimientos y convicciones y perspectivas de modos de ser, de acuerdo al carácter nacional y a sus procesos históricos culturales que lo imprimieron.

Los Objetivos Nacionales, representan la expresión de la voluntad de los intereses y aspiraciones del pueblo que, en determinada fase de su evolución histórica, la nación trata de satisfacer para lograr la seguridad y bienestar de la comunidad.

### **3.7. POLÍTICA NACIONAL SOBRE SEGURIDAD**

Desde el inicio de los años 90 se han desarrollado toda una serie de documentos oficiales relacionados con políticas y agendas de desarrollo en las que se excluyen por supuesto políticas de seguridad o en pocas oportunidades se toca el tema de la seguridad

---

<sup>16</sup> Doctrina de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito, Ecuador, 2004.



ciudadana, cuando la situación delincuencial en estadísticas se ha elevado, sin lograr concebir planificaciones a corto, mediano y largo plazo para que la seguridad sea el eje fundamental en toda planificación gubernamental, en términos generales, los políticos y gobernantes de turno, desconocen la realidad o se olvidan, que sin seguridad no hay desarrollo.

Sin embargo, los temas relacionados con la modernización del Estado, la apertura de la economía, la flexibilización laboral, la descentralización. En cuanto a temas sociales se ha hablado de la atención a grupos de riesgo y minorías étnicas, programas de empleo, reformas educativas y del seguro social. En algunos gobiernos se especifica como objetivo de desarrollo la superación de la pobreza, planteándose inclusive la implantación de subsidios directos, mientras que se tiende a eliminar los indirectos. La modernización del sector de la salud ha sido tema de las políticas sociales desde 1997. Otros temas transversales en las políticas de **desarrollo han sido referidos a la lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana.**

A finales del gobierno de Fabián Alarcón, se consolidó un proceso de planificación del país con amplia participación social cuyo producto fue el Plan Estratégico de Desarrollo <sup>del</sup> Ecuador 2025+. Éste define políticas a largo plazo que tienen por objeto disminuir la pobreza y promover el bienestar de los ecuatorianos de las actuales y futuras generaciones, lamentablemente no ha tenido una continuidad, debido a la serie de cambios implementados por los sucesivos gobiernos que ha tenido el Estado ecuatoriano, incidiendo en la postergación y el cumplimiento de los objetivos propuestos en el mencionado Plan.



Otro documento preparado a finales de 1998 fue la **Í Agenda para el desarrollo: Ecuador Siglo XXI, 1998-2003**. En este el gobierno establecía como principal objetivo de mediano plazo la reducción de la pobreza. Para lograrlo se requería: recuperar la estabilidad macroeconómica; reactivar la economía; garantizar la equidad social y fortalecer el capital humano; e, impulsar el proceso de reformas estructurales del Estado. Para cada uno de estos objetivos se proponían varios ejes de política. En el plano productivo, el gobierno planteaba un agresivo proceso de competitividad, reactivación del crédito y participación del sector privado nacional en los procesos de privatización de las empresas públicas.

En general, la recurrencia de las crisis no ha permitido que se implementen reformas de mediano plazo, ni la continuidad de políticas estructurales. Los problemas que fueron objeto de políticas de desarrollo a inicios de la década siguen vigentes y en algunos casos se han agudizado en los últimos años. No obstante, se han implementado programas aislados dirigidos a mejorar las condiciones de las poblaciones vulnerables.

Dentro del aspecto de seguridad ciudadana, es importante tratar el tema de la violencia contra la mujer, que se presenta como un obstáculo para el desarrollo porque niega su libertad, su identidad, su afectividad, su capacidad de comunicación, su seguridad, su creatividad y hasta su posibilidad de subsistencia y de participación. La violencia niega su libertad, porque refuerza el control de las mujeres por parte de sus esposos o convivientes; niega su identidad, porque refuerza la subordinación de la mujer al hombre; niega su afectividad y su capacidad de comunicación porque es la antítesis de ellas; niega su seguridad y creatividad porque paraliza

psicológicamente y provoca desamparo; y niega su subsistencia y participación.<sup>17</sup>

Otros marcos legales favorables a la solución de la problemática de la violencia contra la mujer son:

1. Ratificación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer.
2. Reconocimiento Constitucional del problema de la violencia intrafamiliar, 1998.
3. Tipificación de la violencia como problema de salud pública y expedición de normas para atender este problema en el sistema de salud.
4. Reformas al Código penal que tipifican el acoso sexual como delito y redefinen y amplían las penas por el delito de violación. Estas reformas se aprobaron en el Congreso Nacional en Abril de 1998.<sup>18</sup>

Parece no haber contradicciones acerca de la idea de que el Estado debe intervenir para organizar la tranquilidad de las personas y el desenvolvimiento normal de las actividades económicas. El incremento de la inseguridad, percibido como un aumento de la criminalidad y de los ilícitos en general, deteriora seriamente el nivel de bienestar de la población, perjudica la convivencia interna nacional y puede transformarse en un freno a las posibilidades de desarrollo de los países.

El establecimiento de una doctrina coherente con los principios de un Estado de Derecho es fundamental para una política de Estado en

---

<sup>17</sup> Comité Nacional de la Red entre Mujeres, Quito, Ecuador, 1999.

<sup>18</sup> Mujeres y Hombres del Ecuador en cifras, Quito, Ecuador, 2003.

materia de seguridad ciudadana. La construcción doctrinaria de la seguridad ciudadana en el caso ecuatoriano puede recrearse a partir del análisis de las intervenciones y declaraciones de la autoridad y del consenso que éstas encuentran en otros referentes sociales y políticos, del quehacer académico, de la investigación, del aporte de los medios de comunicación y, por supuesto del pensamiento generado al interior de las instituciones policiales.

La seguridad ciudadana es aquella situación social objetiva adecuada para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos. Es decir, se relaciona con el conjunto de sistemas de protección de la vida y de los bienes del ciudadano, que depende de las condiciones sociales, políticas e institucionales que garantizan el adecuado y normal desempeño de las instituciones públicas y organismos del Estado, el funcionamiento de la sociedad y la convivencia pacífica.

Así, la labor del Estado, enmarcada en la permanente búsqueda del bien común, debe proteger el orden . como bien jurídico-, la tranquilidad y paz social, así como la de cada ciudadano, su vida y sus bienes. En consecuencia, la seguridad no es superior a la libertad, la justicia y la igualdad.

La seguridad que anhelamos es aquella que se construye en un clima social y de orden, en el cual todo ciudadano tiene la certeza y el sentimiento de que sus derechos son garantizados y no serán transgredidos, ya sea por la acción de terceros o de la propia acción de los órganos del Estado. Este clima de paz social se alcanza reconociendo e interviniendo en las variables objetivas del fenómeno de la inseguridad.

En resumen, una política pública en materia de seguridad ciudadana debe atender a las siguientes premisas:

- Las acciones del Estado deben estar orientadas fundamentalmente a la búsqueda del bien común, a proteger el orden . como bien jurídico-, la tranquilidad de la sociedad, la defensa de la vida de los ciudadanos y sus bienes.
- El límite para actuar es el que establece el Estado de Derecho, donde la potestad punitiva y la coerción deben respetar la convivencia social y los derechos individuales. Por ello, no puede practicar acciones que los vulneren, ni ser permeable a la violencia y el delito en cualquiera de sus formas. En sus métodos se pone en juego la legitimidad de su acción.
- Es deber del Estado y del Gobierno garantizar la existencia de condiciones permanentes para el ejercicio pleno de los derechos esenciales de los ciudadanos y la consecución del bien común en la sociedad. En consecuencia, la seguridad es un medio y no un fin en sí mismo, y su búsqueda debe ajustarse a una ética de justo equilibrio y ponderación, con el ejercicio de sus demás tareas de servicio público.

Finalmente, debe dejarse de manifiesto que toda política de seguridad ciudadana debe tener como objetivos:

- a) Adoptar ciertas medidas de prevención específica en relación ha determinados delitos violentos, con el fin de reducir la criminalidad en algunas de sus formas más graves en las comunas más afectadas, para aumentar el sentimiento de

seguridad de la gente y evitar las repercusiones negativas del miedo sobre la vida cotidiana de las personas.

- b) Elaborar y aplicar una política criminal de conjunto, evitando desplazar o agravar el problema.
- c) Propender a que los medios de comunicación responsablemente difundan informaciones sobre el contexto social del delito, la situación real de la delincuencia, formas de prevenirla y la gravedad de algunos delitos sobre los cuales la población no está plenamente informada.

En síntesis, el enfoque actual se basa en una aproximación que asocia los principios democráticos con la seguridad, resolviendo así las confrontaciones históricas. Esta síntesis, de dos visiones aparentemente contrapuestas, es materializada en el concepto de seguridad ciudadana, idea que se vincula con la gobernabilidad y la existencia de un régimen institucional que garantice esta última.

Con todo, la elaboración de una política pública sobre seguridad ciudadana, debe hacerse observando cuatro principios rectores:

- **La integridad**, que implica emprender un conjunto de acciones en diversas áreas, atendiendo a la necesidad de contrarrestar el efecto de las principales causas de la inseguridad ciudadana.
- **La coherencia**, que plantea que las medidas deben ser consistentes y adecuarse a la exigencia de administrar los recursos públicos eficiente y eficazmente.

- **Sistemáticas**, es decir, permanentes y sujetas a evaluación constante.
- **Participativas**, tendientes a promover que todos los ciudadanos asuman de manera responsable la necesaria cuota de contribución a esta tarea común.

**La seguridad ciudadana, entendida como una política pública, significa que no es fruto exclusivo de la acción del Estado y de los servicios policiales, sino que implica una tarea en la cual todos están llamados a colaborar responsablemente. Alcanzar mayores niveles de seguridad ciudadana es tarea de todos.**

Uno de los roles fundamentales dentro de una política intersectorial de seguridad ciudadana le compete a sus principales beneficiarios, los propios ciudadanos.

Atento a esta realidad, el Gobierno ha planteado la importancia de potenciar los esfuerzos de las instituciones públicas y de la comunidad local, como una forma de prevenir la ocurrencia de hechos que vulneren la seguridad de las personas y de también mejorar la percepción que sobre ellos se construye socialmente. Para ello, resulta central entender que la comunidad organizada juega un papel fundamental en esta tarea y que su colaboración es condición necesaria para que esos esfuerzos sean coronados con el éxito. El trabajo conjunto y coordinado de los vecinos, los municipios y las policías, a contribuido a la elaboración de programas e iniciativas tendientes a disminuir los focos de delincuencia en algunas comunas, con resultados positivos y promisorios para su extensión al resto de país.

Reconociendo lo obrado en esta materia, queda aún pendiente alcanzar grados significativos de coordinación y acercamiento a la comunidad. En ese sentido el Ministro de Gobierno conjuntamente con el alto Mando de la Policía Nacional, han planteado como desafío el desarrollo de una estrategia conjunta que incorpore a diversos órganos del Estado, con el objeto de diseñar un modelo de prevención centrado en la relación policía . comunidad, que aglutine las distintas iniciativas actualmente en ejecución, en una lógica que involucre la adopción de criterios consensuados para optimizar el empleo de recursos humanos y financieros, como asimismo un trabajo que recoja las inquietudes de la propia comunidad.

¿Cómo se construirá y garantizará en el futuro ese orden de cosas, donde la inseguridad se reduce a la mínima expresión posible, sin que ello signifique que la seguridad deje de ser una aspiración permanente?.

Si bien, es responsabilidad del Estado crear y garantizar las condiciones necesarias para una mejor calidad de la seguridad ciudadana, al tratarse, no obstante, de un problema que afecta a amplios sectores de la sociedad, cuyas causas obedecen a situaciones más allá de lo manejable por la autoridad política y los órganos del Estado, puede sostenerse que dicho anhelo invoca un desafío común para todos, especialmente para quienes directa e indirectamente pueden y deben hacer una contribución concreta.

Por una parte, cuando la inseguridad obedece a una ineficiente labor de las instituciones estatales, la autoridad debe responsablemente asumir el desafío de evaluar y corregir aquellas deficiencias para



mejor garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones. Se entiende entonces que es responsabilidad de los tres poderes del Estado.



## CAPITULO IV

### SEGURIDAD CIUDADANA

#### 4.1. NIVELES DE SEGURIDAD

En los últimos años, la sociedad ecuatoriana, atraviesa por un ambiente de intranquilidad, debido una serie de incidencias que se han suscitado en el quehacer socio, político y económico del país, sumado a ello y no siendo una excepción, su población, vive un ambiente de incertidumbre, de miedo, de angustia ante el crecimiento de la inseguridad que afecta a las personas, a los bienes, al trabajo, a la inversión.

La seguridad nacional es responsabilidad del Estado **ÍEl Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales; y tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos por medio de previsiones y acciones políticas, económicas, sociales y militares**.<sup>19</sup>

Conforme lo prevé la Constitución Política del Estado en su Art. 183, la seguridad externa es responsabilidad de las Fuerzas Armadas; y, la seguridad interna es competencia de la Policía Nacional, que en casos excepcionales la primera brinda la cooperación a la Policía ante el aumento de los niveles delincuenciales en determinado territorio del país.

---

<sup>19</sup> Ley de Seguridad Nacional, Art. 2, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

La Policía Nacional, como parte de la fuerza pública, tiene como misión fundamental, garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional.<sup>20</sup> Las funciones específicas de la Policía Nacional, están debidamente identificadas en el Art. 4 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, siendo las siguientes:

- a) Mantener la paz, el orden y la seguridad pública;
- b) Prevenir la comisión de delitos y participar en la investigación de las infracciones comunes utilizando los medios autorizados por la Ley, con el fin de asegurar una convivencia pacífica de los habitantes del territorio nacional;
- c) Custodiar a los infractores o presuntos infractores; y, ponerlos a órdenes de las autoridades competentes dentro del plazo previsto por la Ley;
- d) Prevenir, participar en la investigación y control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, precursores químicos, enriquecimiento ilícito y testaferrismo en el país, coordinando con la INTERPOL y más organismos similares nacionales y extranjeros;
- e) Cooperar con la administración de justicia a través de la Policía Judicial y demás servicios policiales;

---

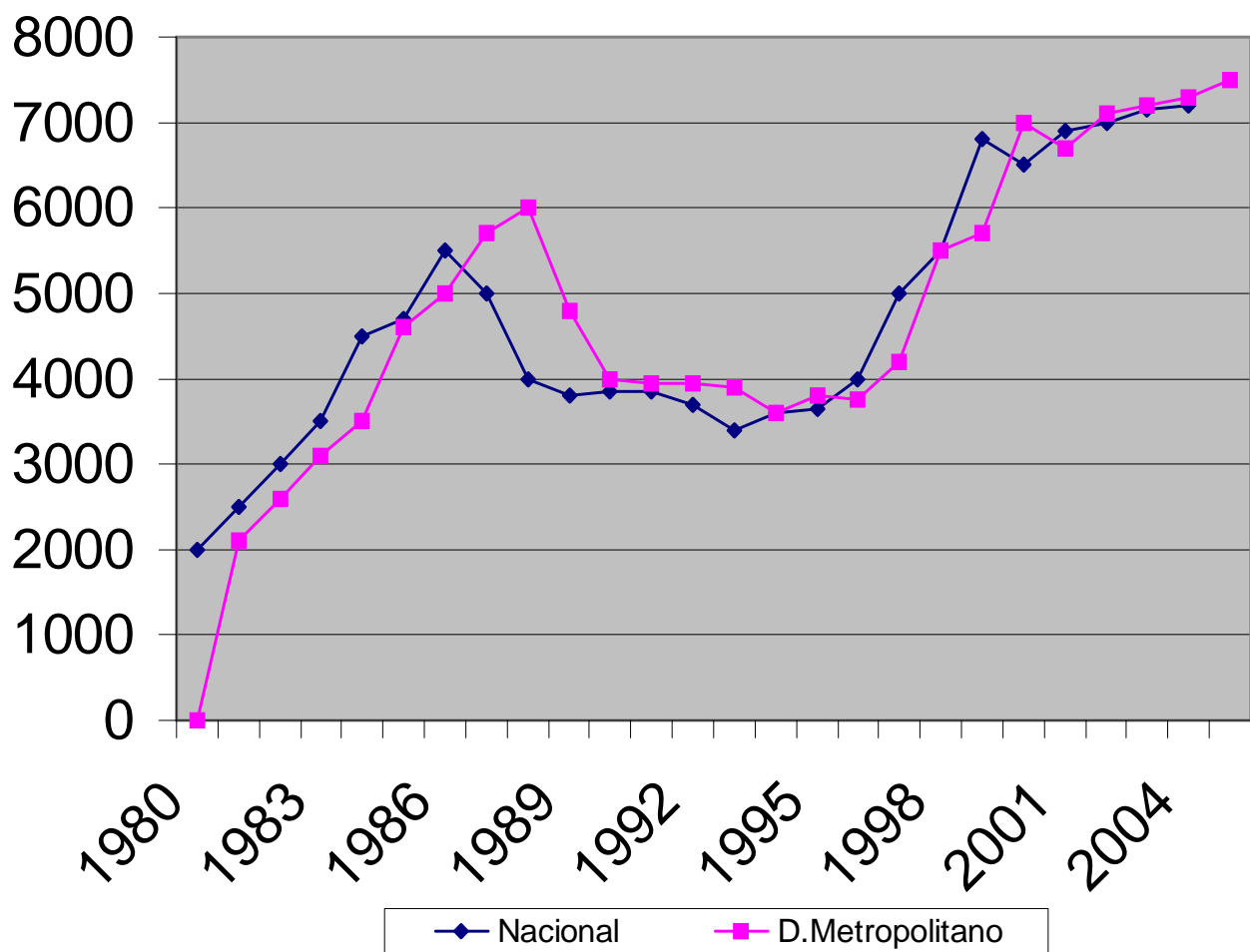
<sup>20</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 183, vigente a partir del 11 de agosto de 1998.

- f) Mantener la seguridad externa de los centros de rehabilitación social del país e interna en casos de emergencia a solicitud de la autoridad competente;
- g) Participar en la planificación, ejecutar y controlar las actividades de tránsito y transporte terrestres e las jurisdicciones que la Ley le autorice;
- h) Controlar el movimiento migratorio y la permanencia de extranjeros en el país;
- i) Cooperar con la protección del ecosistema;
- j) Colaborar al desarrollo social y económico del país;
- k) Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, en especial los del menor, la mujer y la familia en sus bienes fundamentales, consagrados en la Constitución política de la República, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador; y,
- l) Las demás que determinen la Constitución Política dela República y las leyes.

Este amplísimo campo de actividades debe cumplir la Policía Nacional en todo el territorio nacional. Cuan difícil responsabilidad si consideramos que la delincuencia aumenta, dispone de medios materiales no solo iguales sino mejores que aquellos con que trabaja la Policía.

Conviene examinar la Justicia y el funcionamiento del sistema legal, que no solo favorece sino que en la práctica protege a la delincuencia, en particular a la depredadora de los bienes privados y públicos.

## Estadística de denuncias de delitos contra la propiedad (1'000.000 habitantes )



#### **4.2. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA ALCANZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA.**

La Constitución Política de la República, contiene una serie de mandatos que entre otros exige que las leyes secundarias contemplen sanciones o penas ante el cometimiento de actos violatorios a las leyes vigentes. La pena cumple su misión de los intereses humanos por su acción sobre la colectividad, llamada prevención general, que se ejerce advirtiendo e intimidando, y por la acción que sobre aquel en quien recae. La pena revela, con singular energía y elocuencia, la importancia que para la sociedad tienen ciertos intereses. Quienes realizan los actos que los atacan, manifiestan su deficiencia moral, que se traduce en ~~%peligrosidad+~~ ~~%~~.

En nada amengua a una ni a otra la circunstancia de que después de realizados esos actos dejen de ser penados o lo sean menos gravemente. La sociedad ecuatoriana con su participación debe inexorablemente defenderse de la ~~%peligrosidad+~~ ya manifestada. Realizar la justicia es el fin del Derecho Positivo, que sirve a aquella protegiendo las condiciones necesarias para la convivencia de los hombres. Sirviendo a su fin las normas generales del Derecho positivo colocan a los actos opuestos a esa convivencia como antecedente para la sanción.

El mantenimiento de la democracia en el conjunto del Estado exige limitaciones de la tendencia en que se traduce dentro de la realidad; como homenaje a la eficacia y a la responsabilidad, íntimamente conectadas.

Si las normas generales inferiores o las individuales se producen por aquellos sobre quienes van a regir o por órganos a quienes

designan, es probable que ocurran fallas en la eficacia y en la convicción de la propia responsabilidad respecto a la observancia de las normas a que las primeras deben cumplir, y que así tales fallas lleguen a atentar contra las normas que ocupan los más altos grados del Orden Jurídico: a atentar contra la democracia, si estas normas la realizan. Por tanto, para proteger a la democracia en la esfera superior del Orden Jurídico es necesario o por lo menos conviene que la designación de los órganos estatales inferiores se efectúe, autocráticamente, por los superiores y que no sea ni el pueblo ni fracción alguna de quién elabore las normas generales subalternas o individuales.

En las sociedades democráticas, la Policía tiene una alta y noble función: no es la represión autocrática, no es la represión totalitaria, no es la venganza tiránica, no es el terror fascista. Es el cuidado de la paz y el orden que, de manera transparente, debe ejercer, por voluntad del pueblo; es por ello que las Autoridades del Estado, desde la más elevada hasta la menor de todas, son responsables, es decir deben dar cuenta de sus actos, a través de mecanismos específicos previstos en la Constitución y en las leyes. No hay impunidad en régimen de Derecho: el culpable debe pagar su deuda a la sociedad. La Policía es, con frecuencia, el brazo ejecutor de este principio cardinal de la vida democrática y, por ello, también es un organismo responsable, es decir, un organismo que da cuenta de sus actos a la sociedad y que debe acatar, con honor, a través de las autoridades legítimamente designadas a garantizar los fundamentales derechos de los ciudadanos y la paz y el orden sociales, requisitos fundamentales para el desarrollo del país. La Policía Nacional en el cumplimiento de su mandato constitucional continuará sin desmayo, inspirados en los principios de la autoridad democrática y el respeto a los derechos de todos los ciudadanos.

En la visión de la seguridad exclusivamente relacionada con las nociones de orden, legalidad y peligro, la seguridad se trata como un problema de diseño de la sociedad y, la política, una cualidad del mundo exterior sobre la cual resulta posible planificar la seguridad deseada.

En este nivel, la seguridad se aleja del plano colectivo para acercarse a una noción de seguridad ~~%brindada+~~ por el Estado, quedando en el otro extremo la ~~%sociedad+~~ que recibe el beneficio de un sistema de defensa basado en la ley y su consiguiente sistema de coerción y sanción. Estas posturas son compartidas por juristas y cientistas políticos que ven en el tema de seguridad un componente radicado en las nociones de alteración al orden público y seguridad pública.

Desde otra perspectiva, se puede considerar la seguridad en dos sentidos:

**En un sentido restringido.-** Que se vincula al sentido de confianza de la población a no verse expuesta a hechos de violencia física. Así entendida, la seguridad esta referida a la razonable expectativa de preservar y conservar los bienes más estimables, tales como la vida, la libertad personal, la integridad personal, la integridad sexual, etc.; y,

**b)** en un sentido más amplio, se trata de obtener en la realidad, respeto por los derechos que permiten la satisfacción de las necesidades y la realización de las potencialidades humanas, lo que en su conjunto se acerca a la noción de seguridad ciudadana.

Así, la seguridad ciudadana tiene dos dimensiones que operan integradamente en la realidad; esta situación hace necesario establecer la distinción tanto en el análisis como en la gestión para mejorar el estado de la seguridad. Nos referimos a la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad:

**Lo Objetivo:** La Dimensión Objetiva de la seguridad dice relación con los hechos delictivos concretos que se suceden en un espacio determinado. Es el estado de seguridad real.

**Lo Subjetivo:** La Dimensión Subjetiva hace referencia a una construcción imaginaria que la población hace de su vivencia respecto al estado de la seguridad.

Una concepción más integral necesariamente debe considerar una definición relacionada con una comprensión social de la seguridad en la dimensión de que se trata de un fenómeno que incide directamente en la calidad de vida y el desarrollo de una sociedad:

**Así entendida, la seguridad ciudadana dice relación al conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de las personas frente a los riesgos que conlleva la vida en sociedad. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana es además el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, urbanísticas, habitacionales, ecológicas, ciertamente de Policía, entre otras, que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y convivencia ciudadanas.**

En nuestra experiencia, la sociedad ecuatoriana ha identificado dos fuentes de inseguridad ciudadana: la actividad de los narcotraficantes y la delictual común. La primera esta generando



una marcada preocupación en la ciudadanía; de igual manera, la actividad delictual (delitos comunes, asaltos, robos, secuestros, etc.), se ha posicionado como un tema de interés nacional, principalmente por la violencia que algunos delitos han alcanzado; prueba de ello es el nivel de importancia que los ciudadanos le asignan al tema en las encuestas de opinión.

En este contexto, la lucha contra la delincuencia comprende la prevención, la investigación y el castigo al delincuente, pero también comprende la búsqueda de causas que motivan la acción delictual; por tanto, se debe atender también a la multidimensionalidad que presenta este fenómeno social que va desde la estructuración institucional del régimen político hasta el sistema penitenciario, pasando por la eficiencia operativa de las instituciones policiales y los programas de desarrollo social que acuden al fortalecimiento de los planes y medidas preventivas frente a la delincuencia.

En síntesis, el abordaje de este tema debe hacerse a través de la planificación e implementación de políticas públicas involucrando a todos los actores sociales con responsabilidades en tan importante asunto.

#### **4.3. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD CIUDADANA**

El Estado conserva incólume su responsabilidad de defender los derechos de los ciudadanos, de promover el capital humano nacional, el desarrollo social, la modernización empresarial y crecimiento del empleo productivo y del ingreso. Entonces lo que se ha modificado sustancialmente desde agosto de 1998, fecha desde

que entró en vigencia la actual Carta Magna del Estado, es la forma como se considera que el Estado pueda cumplir mejor su misión, buscando la mejor participación pública y privada y de los distintos niveles territoriales, que resulte idónea para alcanzar con eficiencia, eficacia y equidad- las metas previstas.

El Estado moderno se preocupa ahora más por la eficacia de sus resultados y no pretende abarcar todas las actividades sociales ni tampoco representar o sustituir a la sociedad civil sino más dinamizarla y fortalecerla. Debe entenderse como aquel capaz de definir metas de interés público válidas, de obtener los recursos necesarios y convocar y promover a la sociedad civil y a sus propias instituciones, para alcanzar las metas previstas.

El gobierno ecuatoriano no puede renunciar a su compromiso con la defensa de los derechos individuales y colectivos y a lograr el monopolio de la fuerza, porque solo de esta forma se puede afirmarse la nacionalidad.

El Estado tiene el compromiso de conservar y defender un orden exterior que permita la convivencia pacífica de las personas, establecida permanentemente sobre determinado territorio. El Estado que está regido por un poder supremo, dispone de un ordenamiento jurídico y por supuesto tiene como objetivo apoyar e impulsar los valores de las personas consideradas en forma individual y conjunta para la consecución del bienestar público. Es importante resaltar que los elementos jurídico y valorativo, constituyen la base del Estado moderno, que más tarde se convierte en un Estado de derecho, ya que el poder soberano del Estado necesariamente tiene que apoyarse en un orden jurídico.

El Estado ordena y administra el ejercicio del pleno goce de los derechos de las personas; a su vez la actividad que realiza el mismo Estado para normar y regular los derechos se la define como Poder de Policía, porque expresa una forma de actuación sobre personas y cosas a través de la coacción y la obediencia.

#### **4.4. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA, TUTELADOS CONSTITUCIONALMENTE**

La protección de los derechos de los ciudadanos comienza por el mandato constitucional que garantiza a toda persona que no pueda ser detenida sin formula de juicio, por más de 24 horas, mandato que requiere de una análisis, en vista que es casi imposible que la Policía Judicial investigue al delincuente detenido, elabore el informe, lo envíe al Juez para que él ordene la prisión preventiva, entonces a luz meridiana, nos podemos dar cuenta que el lapso de 24 horas es demasiado corto.

Si la detención dura más de 24 horas, viene en auxilio otra vez la Constitución Política con la garantía del Habeas Hábeas, institución que desarrolla ampliamente la Ley de Régimen Municipal. ¿Qué puede hacer un Alcalde Municipal si debe juzgar a alguien que esta detenido por más de 24 horas sin orden de Juez?, la respuesta es simple: otorgarle la libertad. Los asambleístas no advirtieron que esta institución creada en el Ecuador en 1929 y perfeccionada en 1945, tuvo como su preocupación central al ciudadano perseguido injustamente, en particular por razones políticas. Con el progreso de la democracia y todo un conjunto de leyes que garantizan los derechos humanos, el Habeas Hábeas quedó, en amplísimo número

de casos, como instrumento para los delincuentes comunes que son quienes más los usan.

En el caso que el delincuente no logró su libertad, otra vez interviene la Constitución, en vista que este ciudadano que a violentado la norma jurídica, le basta demorar el pleito judicial que tiene en su contra, por el tiempo de seis meses y obtiene su libertad. En los delitos de más gravedad, deben demorar un año y la libertad es la consecuencia, advirtiéndole que en este ámbito están los delitos más graves y repudiables, como son: el narcotráfico, asesinato, homicidio, violación, falsificaciones y otros. En la actualidad hay un cambio importante con la creación de la llamada ~~%~~detención en firme+. Felizmente se ha rectificado una grave institución que incorporaron en el nuevo Código de Procedimiento Penal y consistía en que si el perjudicado por delitos de hurto, defraudación y robo con fuerza en las cosas, no presenta denuncia, la justicia no puede iniciar una acción pública contra él. Con la última reforma del Congreso Nacional, esta imposibilidad favorece todavía a las estafas y otras defraudaciones.

La Carta Magna de la República, contiene normas expresas que de manera obligatoria deben aplicarse, respetar y ser tomados muy en cuenta en el trabajo policial, en vista que contemplan derechos y garantías para todos los ciudadanos ecuatorianos con inclusión de los extranjeros que residen o tienen su domicilio en el Ecuador. Para concretar debe indicarse que el artículo 24 señala que, para asegurar el debido proceso deberán observarse las garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia, entre ellas:

- Los principios de legalidad y tipicidad;
- El principio de in dubio pro-reo;
- El principio de proporcionalidad y de penas alternativas;
- El Principio de respeto a los derechos mínimos en caso de detención (como el guardar silencio, entre otros);
- El derecho a ser asistido por un abogado;
- El principio que señala que la restricción de libertad sólo puede ser ordenada por un Juez;
- Respeto a la presunción de inocencia;
- Limitación de la prisión Preventiva;
- Facultad (no-obligación) de declarar en ciertos casos;
- Principio de la inviolabilidad de la defensa;
- El principio del Juez natural,
- El derecho a ser informado en la lengua propia del individuo;
- Obligación de los poderes públicos de fundamentar sus resoluciones;
- Invalidez de las pruebas ilícitas;
- Obligación de comparecencia ante el Juez, de testigos y peritos;
- Principio de *non bis in ídem* y garantía de cosa juzgada;
- Derecho de acceso a los órganos judiciales y a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses.

Estos principios toman una enorme trascendencia, no solo por su formulación constitucional, sino también por el efecto de irradiación que tienen en otros aspectos de la administración de justicia. Señalar la importancia de todas estas garantías llevaría necesariamente a dedicar un amplio capítulo de definición y consecuencias de los mismos, sin embargo, he creído importante citar los que tienen directa relación con la labor que cumplen los miembros de la Policía Nacional en el cumplimiento de su misión constitucional, bastando

por supuesto indicar que su esencialidad para la existencia misma del Estado de Derecho, comprendiéndose que estos principios irradian sus efectos hacia cualquier forma de proceso y, hacia cualquier forma de legitimidad que pueda imaginarse. Por lo tanto los miembros policiales no podrán aducir falta de Ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción de esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.

**La Presunción de Inocencia.-** La Carta Magna de la República en su Art. 24, Numeral 7, señala que se presumirá la inocencia de toda persona cuya culpabilidad no se haya declarado mediante sentencia ejecutoriada. Toda persona es inocente, nadie podrá ser declarado culpable sin un proceso realizada ante las autoridades competentes. Principio legal. El Código de Procedimiento Penal, en el Libro I, Principios Fundamentales, Art. 4, al referirse a la Presunción de inocencia, dice: **ÍTodo imputado es inocente hasta que en la sentencia ejecutoriada se lo declare culpable.Î**

El principio de inocencia de las personas consagrada en la Constitución Política del Estado, mandato que el Código Penal, lo manifiesta en su Libro Primero, Título III, De la Imputabilidad y de las Personas Responsables de las Infracciones, Capítulo I, De la Responsabilidad, contenida en el artículo 33, puntualizando lo siguiente: **ÍRepuntase como actos conscientes y voluntarios todas las infracciones, mientras no se pruebe lo contrario; excepto cuando las circunstancias que precedieron o acompañaron al acto, pueden deducirse que no hubo intención dañada al cometerlo.Î** Repuntase es una presunción legal que se contradice de acuerdo al artículo 32 del Código Civil en el que señala: «Se llama presunción la consecuencia que se deduce de

ciertos antecedentes o circunstancias conocidas. Si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal. Se permitirá probar la no-existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley; a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias. Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisibles la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias.+ Este artículo presume, mientras no se pruebe lo contrario, que toda infracción es voluntaria y consiente y al final acepta que puede inferirse de las circunstancias del acto que no existió intención dañada.

El diccionario de la Academia, al referirse a la Inocencia, dice: **Í El estado y calidad del alma que esta limpia de culpa.- exención de toda culpa en un delito o en una mala acción.Î** Hay en esos conceptos como fácilmente se advierte, dos ideas muy diferentes: una que podríamos llamar sustancial y otro que alcance puramente formal; de acuerdo con la primera, la inocencia solo se da cuando de verdad no existe culpa; y, conforme con la segunda el estado de inocencia se logrará mediante una declaración de inculpabilidad pronunciada por quien corresponda, sea o no verdaderamente inocente en sentido sustancial, aspecto que también prevalece en la definición que da la enciclopedia Jurídica Española cuando expresa que inocencia es el estado del que se halla inocente y libre del delito del que se le acusa, como inocente es el que esta libre del delito que se le imputa. Así, pues puede darse el caso y se da constantemente de que una persona sea judicialmente considerada inocente sin serlo, e inversamente que sea considerada culpable siendo inocente.



**Garantía de los derechos constitucionales.-** En el Capítulo 6 de la Constitución Política de la República se encuentran establecidos la garantía de los derechos constitucionales de todos los ciudadanos que tenemos nuestro domicilio en el territorio ecuatoriano, estos es, tanto los ecuatorianos como los ciudadanos extranjeros, encontrándose el hábeas corpus, que consiste en que toda persona que crea estar ilegalmente privada de su libertad, podrá acogerse al hábeas corpus.

**El Habeas Data**, consistente en el derecho que tienen las personas a acceder a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que se haga de ellos y su propósito.

De igual manera, **el Amparo Constitucional**, consistente en el recurso que tiene toda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un Tratado o Convenio Internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública; debe tomarse en cuenta que no serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso.



Se podrá presentar igualmente acción de amparo contra los particulares, cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso.

En conclusión la Constitución Política de la República vigente contiene una serie de normas que protegen al ciudadano, que lamentablemente es mayormente usado por los delincuentes, razón por la cual, la Policía Nacional en forma constante emite sus quejas en contra de los jueces y fiscales, a luz de estas normas protectoras, tienen explicación: si la ley les favorece, ¿cómo pueden desobedecerla el Juez o el Fiscal?. A su vez las quejas contra la Policía, por no brindar la seguridad que exige la ciudadanía, capturando oportunamente a los delincuentes, tampoco son justas.

## CAPITULO V

### **PROPUESTA: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA ALCANZAR SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR**

#### **5.1. INTERRELACIÓN: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SEGURIDAD CIUDADANA**

La democracia, esta considerado como el sistema político basado en el reconocimiento del principio de que toda autoridad emanada del pueblo y que se caracteriza por la participación de éste en la administración del Estado. Garantiza las libertades básicas del individuo (expresión, reunión, asociación), así como la libre elección para los cargos de gobierno y el control popular de la gestión normativa.

El Imperio de la Ley es la expresión que indudablemente posibilita la seguridad personal, porque supone que es obligatoria para todos, aplicando sin excepciones odiosas, ciertos revanchismos y aplicaciones antojadizas o de provecho personal cierta normativa jurídica

**Í Cuando el Estado cercano a su ruina, subsiste solamente por una forma ilusoria y vana; cuando el vehículo social se rompe en todos los corazones; cando el más vil interés se adorna con descaro con el nombre sagrado del bien público, la voluntad general enmudece entonces; guiados todos por motivos secretos, no opinan ya como ciudadanos, sino como si jamás hubiese existido el Estado, y se hacen pasar**

**falsamente con el nombre de leyes los inicuos decretos que solo tienen por fin el interés particular<sup>21</sup>**

No existe ningún Estado del planeta tierra que no oriente su capacidad económica, política, psicosocial, etcétera al logro de los objetivos, que en definitiva garanticen su soberanía, integridad y bienestar de la comunidad. Acciones estas que lo ubican en el plano de la respetabilidad y solvencia en los campos interno y externo.

La Declaración de los Derechos del Hombre y el ciudadano en la que convergen ideales religiosos y del cristianismo, las divisiones de la Reforma, el impulso renacentista, crea una nueva doctrina y el concepto de orden público va cambiando por el de seguridad. Al conjuro de esta idea se inicia un nuevo panorama en la historia humana, forjando una nueva revolución jurídica de las relaciones entre los individuos y el poder público.

El hombre no esta individualmente solo en el mundo, sino que existen millones de seres que se reconocen hombres y que debido a este reconocimiento, se enlazan por ser todos de una misma especie; pero, además, existe entre ellos otro género de unión que nos liga y que se llama sociedad.

La convivencia de los hombres en la sociedad esta regulada por el Derecho que dan ordenamiento jurídico y social a la comunidad.

Ninguna nación del mundo esta libre de la presencia sorpresiva de un desastre, creando por esto la necesidad de que todas las instituciones, publicas y privadas y la población en general, adopten

---

<sup>21</sup> Rousseau, J. J. , El Contrato Social, pág. 67, traducción del francés por A.D., Editorial Linotipo, 1979.

ciertas acciones de prevención para afrontar con éxito las severidades nocivas de la naturaleza.

Estos sucesos provocan un Estado de emergencia grave porque son susceptibles de suspender o retardar el proceso administrativo normal del país, y porque los efectos que producen, entre otros son los siguientes:

- Pánico generalizado
- Pérdida de vidas y bienes
- Alteración del orden público
- Interrupción de los servicios básicos
- Alteración de las actividades normales de la población
- Saqueos y robos

Existen innumerables factores de alteración del orden público y por ende de la inseguridad, entre ellos, débese mencionar que sin lugar a dudas, lo constituye también el factor económico, sea éste real o imaginario, espontáneo o incitado, el descontento de la población alterando el orden público, nace o surge del bajo nivel de vida o pobreza general, de la desigual distribución de la riqueza y rentas, de la falta de capitales, de empleo, de la inflación, de los monopolios, de la producción inadecuada de alimentos para abastecer a una población creciente, etc.

Podemos discernir que el orden público y la seguridad ciudadana, es el equilibrio entre la autoridad encargada de mantenerla y la libertad de los individuos, para lo cual es indispensable el accionar de los organismos del Estado, como son la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, que conciba al orden, no como el resultado de la fuerza sino como armonía de las libertades sociales del hombre.

Tal proceso requiere de una participación activa de la comunidad, pero sobre todo, cierta autonomía de decisión por parte de los agentes policiales, ya que los cursos de acción son autogenerados y no impuestos verticalmente por una autoridad policial mayor o distante. Esta forma de proceder, ampliamente participativa, permite establecer mecanismos eficaces de control o evaluación de las estrategias adoptadas, las que -sin duda- son o pueden ser realizadas por la propia comunidad, gestándose de este modo un proceso de auto evaluación permanente. El valor del modelo comunitario radica en el hecho de privilegiar al ciudadano como centro de su acción, y reconoce en él un aliado en la confección de estrategias que permitan identificar tanto las causas y características del delito, como las formas de enfrentarlo.

## **5.2. PROPUESTAS PARA EFECTIVIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA**

En el Ecuador, al igual que en muchos países latinoamericanos las políticas de seguridad implantadas por los diferentes gobiernos de turno, han atravesados procesos de redefinición muy importantes, que entre otros enumero los siguientes:

1. El sistema de justicia criminal (policía y justicia), como único autor en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, con perspectivas que poco a poco van involucrando a la ciudadanía en la creación de las brigadas barriales de seguridad ciudadana.

2. La vigencia de normas legales en el campo penal mantienen en su contexto filosofías y principios de protección al delincuente en desmedro de la víctima.
3. Falta de coordinación entre los diferentes estamentos del Estado llamados al mantenimiento del ordenamiento jurídico, al mantenimiento de la seguridad ciudadana, es decir, al parecer existe falta de coordinación entre la trilogía: Función Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional.

En los últimos años, se evidencia una tendencia al crecimiento de los delitos, la utilización de la violencia como forma de resolución de conflictos ciudadanos y el mantenimiento de una sensación de inseguridad muy elevada en la población ecuatoriana, la misma que ha creado un ambiente de inseguridad ciudadana con continuos enfrentamientos que involucran a las funciones del Estado, afectando a los Objetivos Nacionales Permanentes de Democracia, Integración Nacional, Justicia Social, Desarrollo Integral e incide en todas las expresiones del poder nacional, así como también El crecimiento de movimientos políticos y sociales de tinte subversivo, con su accionar y afán de imponer reivindicaciones, han generado un ambiente de mayor conflictividad e inseguridad, afectando a la integración nacional e incidiendo en todas las expresiones Política, Social y Militar del poder nacional, percibiendo sin lugar a dudas, una aparente dificultad gubernamental para enfrentar esta problemática. Ante esta triste realidad, me permito, emitir las sugerencias para efectivizar la seguridad ciudadana:

- a) La Constitución de la República establece el marco legal adecuado para garantizar la seguridad individual y comunitaria así como también designa a la Institución Policial como la

encargada de esta responsabilidad. Existe la decisión política de actuar en forma oportuna ante el incremento delictivo y violencia sistemática a través de mecanismos legales contemplados en la Ley de Seguridad Nacional, a fin de garantizar un clima de tranquilidad.

- b) La crisis económica por la que atraviesa el país crea un clima de inseguridad e inestabilidad en los sistemas monetario, cambiario y financiero, lo que ha incrementado los índices de desempleo, ha ahuyentado la inversión extranjera y generado mayor delincuencia, afectando. Sin embargo, el esquema de la dolarización implantado en nuestro país, puede permitirnos que las asignaciones presupuestadas a favor de las instituciones vinculadas con la seguridad, mantengan su poder adquisitivo, evitando los reajustes de precios ante el retraso en la transferencia de recursos.
- c) La declaratoria de emergencias debidos al auge delictivo presentados en las provincias del Guayas y el Oro; ha permitido que se implante coordinaciones y que Estado en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, brinde apoyo al municipio de la ciudad de Guayaquil, con el contingente participativo de las Fuerzas Armadas, mediante acciones que permitirán que las actividades económicas se desarrollen con mayor seguridad, incidiendo en una mayor reactivación productiva.
- d) El programa de organización comunitaria en cuanto a la formación de brigadas barriales para la lucha contra la delincuencia garantiza una alternativa válida para reducirla,

garantizando a la colectividad un ambiente de tranquilidad para el desarrollo de sus actividades, muy a pesar, de la crisis política generada últimamente.

- e) Si bien históricamente la dimensión subjetiva de la inseguridad no ha sido abordada con el mismo énfasis e interés que se ha puesto en otros estudios de la criminalidad (víctima / victimario), el aumento de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad son aspectos que afectan igualmente y de manera importante la calidad de vida de la población. Esto implica abordar necesariamente en toda su extensión los efectos de la conducta antisocial, incorporando dentro de la misma prioridad, ambas dimensiones de la seguridad - lo objetivo y lo subjetivo -. La profundización de los estudios de inseguridad subjetiva han demostrado en cierta medida, que tales percepciones se comportan con relativa autonomía en relación a los índices delictuales, constatándose tendencias contrapuestas en uno u otro sentido, sin que exista la lógica concordancia esperada o supuesta entre delito y temor.
- f) En este sentido, el modelo policía - comunidad posee el valor de introducir y asignar verdadera importancia a la dimensión subjetiva de la seguridad en su correcta medida, mejorando el sentimiento colectivo de vivir en un ambiente seguro o menos expuesto a situaciones de violencia delictiva, como también asignando igual importancia a la calidad del servicio policial (relación servidor / cliente). Es por tal razón que este tipo de análisis es altamente necesario, debido a que, entre otros múltiples efectos de la sensación de inseguridad, se generan conductas evitativas, de retraimiento y aislamiento, que dificultan



la conformación de redes e instancias participativas, disminuyendo las posibilidades de coordinar estrategias planificadas de prevención.

- g)** Énfasis por la preeminencia de acciones preventivas y estas se originan desde y para la ciudadanía misma. La realidad dinámica y multicausal del delito siempre va a sobrepasar la intervención del control formal policial, por lo cual, abordar los focos criminógenos desde la perspectiva de la anticipación es crucial, tanto para evitar que la actividad criminal se aleje de la norma, como también para minimizar sus consecuencias en la sociedad (victimización).
- h)** Adelantarse a situaciones delictivas implica una multiplicidad de aspectos que van más allá de acciones netamente policiales, involucrando un trabajo integral sobre aspectos estructurales, sociales, psicológicos y hasta biológicos. De este modo, la labor comunitaria de la policía se extiende en el reconocimiento de factores como grupos de riesgo, infraestructura urbana, y aspectos relacionados con formas domésticas de violencia y resolución de conflictos, entre otros. En este sentido, mucho se contribuye a generar condiciones de convivencia pacífica, si la policía estrecha el distanciamiento tradicional con la comunidad e identifica focos cotidianos de conflictos que, por menores que sean, pueden, si no son debidamente abordados, derivar en situaciones más extremas que finalmente pasan de simples faltas o tensiones puntuales a delitos concretos.

- i) La orientación preventiva del modelo policía - comunidad permite, además, promover los mecanismos de control social a nivel local y . ante el desarrollo de una concepción cada vez más amplia e integrativa de los denominados derechos ciudadanos - se reconoce en la propia comunidad un rol más preponderante en la evaluación del desempeño preventivo.
  
- j) Acercamiento de la Policía a la Comunidad, permitiendo reconocer de primera mano, los factores que están generando inseguridad en la población, ya que es ésta quien la vivencia cotidianamente. Así como la ciudadanía es el mejor censor de la realidad local, también puede ser uno de los mejores agentes en reconocer e identificar las posibles soluciones frente a la delincuencia, principalmente cuando la actividad criminal se focaliza espacialmente.

## CAPITULO VI

### 6.1. VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

Configurar una visión prospectiva de la seguridad ciudadana frente al nuevo milenio implica formular algunas consideraciones iniciales. En tal sentido, resultó interesante para el propósito de esta investigación, confirmar la triste experiencia que en el campo de la seguridad ciudadana vive nuestro país, primero con un enfoque de Estado y, a continuación, desde la óptica de la democracia y su realidad en el Ecuador.

A nivel global se está transitando, con cierta intensidad, desde el paradigma de la seguridad pública como deber del Estado, exclusivo y excluyente, al paradigma de la seguridad ciudadana, entendida en un contexto de participación y compromiso de toda la sociedad, no como una abstracción, sino como el escenario concreto y cotidiano en que todos los sectores manifiestan sus demandas y asumen decisiones.

La necesidad de protección y el sentimiento de seguridad son algunos de los principales resortes de la vida social organizada, y garantizar éstos ha constituido en cualquier época la razón de ser, la justificación e incluso la legitimación del poder ejercido por los gobernantes. Como se sabe, la seguridad ciudadana, junto a las finanzas públicas, la defensa nacional y las relaciones internacionales conforman hoy monopolios incontestables del Estado.

En el Ecuador, el tema gravitante de la seguridad no es nuevo. Pero sí la preocupación e inquietud de la ciudadanía y la ocupación de la

autoridad en este tema como parte de la agenda pública por lograr un mejoramiento sustancial de ésta y garantizar una mejor calidad de vida. Lo anterior ha llevado a un debate no agotado sobre las causas de la inseguridad, el rol de las Instituciones del Estado, del gobierno y la ciudadanía.

Actualmente, se procura mayor claridad en el debate público respecto a los diversos ámbitos, enfoques y posturas que están en juego, y la definición de principios claros para delimitar, por un lado, la acción eficaz y responsable de los poderes y órganos del Estado; y por el otro, de la comunidad organizada y del sector privado.

Si bien el creciente interés de diversos sectores - respondiendo así a una inquietud generalizada - ha permitido alcanzar acuerdos y posibilitado avances en la materia, los cambios en este ámbito no han tenido la celeridad y profundidad deseada, ya que coexisten diversos puntos de vista y enfoques respecto a las vías para mejorar la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Por lo mismo, se trabaja en lograr consenso acerca del rol y la actuación de los responsables directos e indirectos en garantizar una mayor seguridad, definición que en última instancia exige claridad sobre el ámbito de competencia, como también sobre sus límites.

El orden político se funda en la prevaencia y existencia del bien común, el gobierno, la autoridad, la ley y el pueblo o nación; los que a su vez dan sentido al Estado. En otras palabras, el Estado . desde un enfoque ético-normativo . es una sociedad política organizada, según derechos y deberes establecidos por leyes y costumbres legítimas, en orden al bien común de todos sus miembros. Es por ello que sus normas deben ser acatadas, pues representan las

causas o principios de la sociedad civil, por cierto incluyendo aquellas que regulan la seguridad y el orden públicos.

Normalmente los temas de seguridad y orden públicos son un campo, entre otras, de las ciencias jurídicas, de la sicología social, de la antropología, de la sociología y de la criminología. Hoy estamos intentando también, hacer aproximaciones a este problema desde la óptica de la economía, cuando cada vez comienza a quedar más claro que los problemas de inseguridad pueden transformarse en serios obstáculos para el desarrollo democrático de un país.

Por otro lado, cuando la inseguridad surge de factores asociados a la injusticia social, a diferencias de origen histórico, o bien a circunstancias que están más allá del propio afectado y de la autoridad, entonces surge aquí un llamado - una interpelación que tiene un trasfondo ético y moral incluso - a contribuir solidariamente y con responsabilidad. Esta invitación se extiende a todos y cada uno de los miembros de la sociedad, a los particulares, al sector privado y empresariado, a contribuir a superar esa distribución poco equitativa de este derecho colectivo. La igual distribución de este bien público debe ser asegurada por el Estado. Lo anterior no puede significar que la autoridad delegue su responsabilidad última, o haga responsable de sus éxitos o fracasos, a quienes son los destinatarios de su gestión pública.

Los elementos ya expuestos - conducta proactiva, disminución de inseguridad subjetiva y objetiva, así como diagnóstico y acciones compartidas - están en la base de la actual política gubernamental en materia de seguridad ciudadana. En ella, tanto la Policía como la comunidad son actores relevantes para lograr un adecuado clima de

tranquilidad, por ello las distintas iniciativas buscan potenciar ambas instancias favoreciendo una relación más estrecha. En nuestro país se ha iniciado un proceso de transformación donde los miembros de la Policía Nacional, en su ámbito de responsabilidad han puesto énfasis en tres aspectos centrales:

1. El fortalecimiento del área preventiva, enfatizando su rol tradicional.
2. Iniciar un proceso de revisión interna conducente a la modernización institucional a la luz del examen de los procedimientos policiales y de gestión institucional, iniciando acciones de modificación de la estructura organizacional y la introducción de nuevos conceptos sobre la evaluación de gestión.
3. Realización de un proceso de mayor acercamiento a la comunidad a través de nuevas modalidades de servicios policiales.

Con el mismo nivel de claridad, se ha asentado la idea de que es necesario privilegiar una lógica de trabajo de tipo preventiva, altamente profesional y técnica que permita responder adecuadamente a la dinámica cambiante del delito. Lo anterior no implica descartar respuestas policiales de orden reactivo; por el contrario, es impensable una sociedad sin delito, de modo que cuando la prevención no es suficiente, la reacción policial debe ser eficaz.

Este tipo de instancias de coordinación es la más idónea para consolidar la relación Policía - Comunidad. Su promoción y desarrollo obedecen al objetivo de reducir el delito, pero también, aumentar la percepción de seguridad, a través de una lógica de trabajo coordinado que aglutine a la Policía y la Comunidad.

Este es el estado de cosas en nuestro país. Sin embargo, hay matices que conviene resaltar. A nivel socio . participativo aún falta camino por recorrer. Los obstáculos para la implementación de esa estrategia surgen tanto de la comunidad como de la propia Policía.

El desafío es mutuo (Policía y Sociedad) y consiste en asumir que la comunidad no debe ser sólo objeto de la acción preventiva, sino también sujeto de esa acción, siendo una iniciativa perfectible que requiere de un involucramiento planificado donde la relación Comunidad-Policía-Municipio actúa como el ente articulador de iniciativas locales en materia de seguridad ciudadana.

Por otro lado, y como resultado de las apreciaciones conceptuales y prácticas aquí expuestas, es necesario recalcar que un modelo de acercamiento policía comunidad coherente debe contener y potenciar determinados principios y valores esenciales relativos a la función y labor policial antes reseñados.

A lo anterior se debe sumar que actualmente se internaliza con demasiada facilidad pautas de comportamiento individuales que privilegian el bienestar personal, por sobre principios y valores

fundamentales para resguardar la convivencia y seguridad ciudadana.

Por esta razón, es preciso trabajar en la perspectiva de construir seguridad comunitaria, esto es, asumir que también la sociedad debe revitalizar su actuar a la luz de los valores y principios tales como: solidaridad, participación, complementariedad y compromiso:

**Solidaridad:** Entendida como la simetría de intereses mutuos de ayuda, protección y convivencia social, toda vez que cualquier ciudadano puede ser una víctima potencial de la delincuencia. La solidaridad en la prevención del delito se opone al individualismo y a la indiferencia frente al prójimo.

**Participación:** Se refiere al involucramiento de las personas e instituciones, en el marco de una asociación o acuerdo social, que intervienen en la solución de los problemas comunitarios. Vista de esa manera, la participación en la prevención delictual es contraria a la apatía y aislamiento.

**Complementariedad:** Este principio alude a la necesaria integración e interrelación de los distintos actores involucrados en el tema de la prevención del delito con el fin de potenciar recíprocamente las diferentes iniciativas.

**Compromiso:** Apunta a que todos los sectores involucrados en la búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad ciudadana, propendan decidida y sostenidamente a la realización efectiva de las



acciones acordadas, así como el seguimiento de los compromisos adquiridos.

La consecución y reconocimiento de estos principios de asociatividad conllevan no sólo a desarrollar estrategias más eficientes y participativas en materia de seguridad ciudadana, sino que, además, incorporar un componente transversal de la política del Gobierno, cual es: la deslegitimación de la violencia . como mensaje pedagógico y dogma social . lo que incide directamente en el perfeccionamiento y consolidación de un Estado de Derecho.

La crisis social, económica y política que vive el país, así como el descontento de su población manifestadas en levantamientos, paros, huelgas, bloqueos de carreteras, son síntomas de la intranquilidad existente en el Ecuador, las mismas que reflejan inseguridad social y democrática, así como la falta de las garantías necesarias que permitan un normal desenvolvimiento de las actividades, incrementándose la desocupación, la miseria y la delincuencia, especialmente la última, la misma que es aprovechada por antisociales que ha través de sus diferentes manifestaciones se encuentran cometiendo toda clase de ilícitos en contra de la integridad de las personas y de sus bienes.

El incremento de bandas organizadas y la falta de seguridad ocasionada por la escasez de personal operativo ha contribuido a la proliferación de la comisión de delitos, que entre otros se puede mencionar: el tráfico de drogas, el robo de vehículos, conforme a las estadísticas de los diferentes Comandos Provinciales de Policía, lo que amerita que la Policía Nacional y el Estado ecuatoriano tome

acciones inmediatas para contrarrestar este fenómeno que perjudica la economía de los ecuatorianos.

La ciudadanía reclama al Estado mayor acción policial que contrarreste la delincuencia organizada y brinde mayor seguridad a la colectividad para de esta manera coadyuvar al desarrollo del país, sin embargo, la falta de asignaciones económicas hacía la fuerza pública ha mermado su capacidad operativa, generando el crecimiento delincriminal, debido precisamente a la escasez de recursos logísticos como patrulleros, motos, grúas, ambulancias, armamento, combustible, etcétera, limitado el accionar policial en perjuicio del efectivo servicio a la ciudadanía.

La inseguridad y la violencia es el problema actual de la en la sociedad ecuatoriana, convirtiéndose cada vez en un freno para nuestro desarrollo. Entendemos por seguridad la protección y garantía de bienestar. Los objetivos de seguridad solo son alcanzados o mantenidos a costa del sacrificio del propio bienestar; ello ocurre porque este proceso tiene un sentido de permanencia en el tiempo y en el espacio.

## **6.2. CONCLUSIONES**

La situación socio-económica del Ecuador, plantea una de las épocas más duras en su historia, debido a una serie de factores, que entre otros esta la marcada inestabilidad política y el descontrol de la corrupción administrativa que rige en el país, ocasionando el descontento popular, incidiendo en el riesgo, la seguridad e integridad no únicamente de las personas y sus bienes, sino que estas alcanzan hasta las instituciones propias del Estado; en lo

relacionado al auge delictivo en franco crecimiento y a tasas de desempleo y subempleo sumamente elevadas; esto trae aparejada un crecimiento de la delincuencia común y una elevación de los niveles de riesgo en todas las estructuras tanto internas como externas. La seguridad de los habitantes del país es un derecho esencial sin el cual la convivencia se vuelve violenta y peligrosa.

La seguridad es un bien público, un recurso necesario y fundamental para que todos los miembros de la sociedad puedan desarrollarse y realizarse de acuerdo a sus opciones. De esta forma, la seguridad no es una condición ajena al derecho, a la justicia y la equidad. Por el contrario, siendo ésta un componente esencial del bien común, es responsabilidad fundamental e indelegable del Estado, explícitamente de la autoridad política y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, que requiere la contribución de todos para su realización efectiva.

Los Estados están en la obligación de proteger y velar por la seguridad de sus habitantes, hecho que lo confirma la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Constitución de la República del Ecuador, que establece el marco legal para garantizar la seguridad individual y comunitaria, así como también designa a la Institución Policial como la encargada de esta responsabilidad que por la crisis económica no ha podido responder a las exigencias de la población.

El Estado cuenta con órganos y funciones que garantizan la seguridad, la aplicación de la ley y la rehabilitación, tales como: COSENA, Cortes, Juzgados, Fuerza Pública y Centros de Rehabilitación. Además existe la decisión política de actuar en forma oportuna ante el incremento delictivo y violencia sistemática a través

de mecanismos legales contemplados en la Ley de Seguridad Nacional, a fin de garantizar un clima de tranquilidad. El esquema de la dolarización permitirá que las asignaciones presupuestadas a favor de las instituciones vinculadas con la seguridad, mantengan su poder adquisitivo, evitando los reajustes de precios ante el retraso en la transferencia de recursos. De igual forma, la declaratoria de emergencia en la provincia del Guayas y la participación de las Fuerzas Armadas han permitido que las actividades económicas se desarrollen con mayor seguridad, lo que ha incidido en una mayor reactivación productiva.

El programa de organización colectiva en cuanto a la formación de brigadas barriales para la lucha contra la delincuencia garantiza una alternativa para reducir la delincuencia y vandalismo. Finalmente, el Decreto de Emergencia Nacional permite la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional en asuntos de seguridad, garantizando a la colectividad un ambiente de tranquilidad para el desarrollo de sus actividades.

Sin embargo, como ya se manifestó en líneas anteriores, la crisis política generada en los últimos tiempos, ha creado un ambiente de inseguridad ciudadana debido a los continuos enfrentamientos que involucran a las diferentes funciones del Estado, así como también, el crecimiento de movimientos políticos y sociales de tinte subversivo, con su accionar y afán de imponer reivindicaciones, han generado un ambiente de mayor conflictividad e inseguridad; a ello se suma la crisis económica por la que atraviesa el país que crea un clima de inseguridad e inestabilidad en los sistemas monetario, cambiario y financiero, incrementando los índices de desempleo y generando mayor delincuencia, caracterizada por una violencia sistemática que ha generado un clima de inseguridad, con brotes de

secuestros, extorsión, asaltos, violaciones, asesinatos y terrorismo, ahuyentando a la inversión, especialmente extranjera, afectando sin lugar a dudas a la economía del país lo cual se ha observado en las estadísticas oficiales.

La situación alarmante, que en términos sociales afecta al país por el incremento del desempleo, pobreza, mala distribución de la riqueza y la falta de satisfacción de las necesidades básicas ha originado un clima de violencia, obligando a que el Gobierno expida la declaratoria del estado de emergencia en la provincia del Guayas para contrarrestar la delincuencia y violencia sistemática con elementos de Fuerzas Armadas e igualmente con personal de diferentes empresas de seguridad privada, lo que puede generar enfrentamientos y conflictos de mayor significación afectando a los Objetivos Nacionales Permanentes de Democracia, Justicia Social, Integración Nacional, Desarrollo Integral y Soberanía e incidiendo en todas las expresiones del Poder Nacional, en vista que contraria, lo expresamente señalado en la Constitución Política de la República, que la seguridad interna debe ser manejada de manera exclusiva por la Fuerza Pública, esto es por la Policía Nacional.

### **6.3. RECOMENDACIONES**

1. Que todos los sectores sociales del país intervengan a fin de posibilitar la afirmación de que existe una sociedad exenta de lacras, como el pandillaje, el consumo de drogas, o la expansión delictiva; siendo imprescindible que la comunidad adopte una posición mucho más activa en defensa de su esencial naturaleza y en su propio porvenir.

2. El Estado ecuatoriano a través de sus gobernantes, impulsen la participación de la ciudadanía en el proyecto de consolidar una situación social de paz, orden y seguridad, que sirva de plataforma para el bienestar y desarrollo que tanto aspiramos los ecuatorianos. En tal sentido y con miras a fomentar y canalizar la participación ciudadana, deben desplegarse denodados esfuerzos para comprometer a las personas que tienen no solo una adecuada capacitación y liderazgo, así como también un suficiente sentido de responsabilidad social que los induzca a movilizar a la sociedad con el fin de alcanzar los objetivos propuestos de seguridad ciudadana.
3. Diseño de una estrategia contra la criminalidad, que enfrente con decisión y firmeza a la delincuencia en todos sus campos, es decir: el problema del tráfico ilícito de drogas, el terrorismo y la delincuencia común; exigiéndose el más irrestricto respeto a los derechos humanos.
4. Inversión en seguridad, como una obligación de todo buen gobierno que el Estado ineludiblemente debe asumir. Sin embargo, muchas veces es percibido como un gasto que no presenta claros retornos y se corre el riesgo, en este sentido, de promover actividades que son evaluadas exclusivamente como un servicio que el Estado debe entregar, sin analizarlo con una visión más amplia que considere aspectos tales como la rentabilidad económica y social que esa inversión, más que gasto, puede llegar a tener. Exigiendo para ello, dar respuesta a una serie de interrogantes que se podrían plantear al decidir este tipo de asignaciones, que son, por ejemplo: cuáles y cuántos son los montos de ahorro que se podrían generar en términos de pérdidas materiales, pérdidas humanas, gastos médicos, ahorros

de horas de trabajo por menor ausentismo laboral, etc., versus el gasto de inversión que habría que hacer para permitir que esos ahorros se produjeran. La realidad a una decisión de tipo costo . beneficio, se podría llegar a encontrar, no sin cierta sorpresa, que se puede tratar de inversiones de una alta tasa de rentabilidad social. Adicionalmente, en este tipo de actividades, también puede ocurrir que se generen muchos beneficios intangibles de difícil cuantificación y valoración, lo que implicaría tener que analizar la rentabilidad social de estas inversiones sobre bases metodológicas distintas, pero sin eludir la responsabilidad de procurar hacer una eficiente asignación de los escasos recursos de seguridad en función de los objetivos de desarrollo que el Estado se ha propuesto. Por tanto, inversiones que antes eran vistas sólo en la perspectiva de la obligatoriedad del servicio de seguridad ciudadana a entregar, pueden justificarse, frente a los niveles políticos y civiles de la sociedad, en términos de los beneficios económicos y sociales que ella puede llegar a producir.

5. Establecer como política del Alto Mando de la Policía Nacional, retos para elevar el nivel profesional de los miembros de la Policía Nacional en todas las áreas del conocimiento, con la finalidad de ofrecer un servicio óptimo y eficiente a la comunidad. Los cambios de conceptos, de actitudes y de conductas, deben surgir desde el ámbito de la capacitación. En la construcción de nuevas formas de pensamiento y de comportamiento reposa la posibilidad de hacer fuertes, seguros y confiables la garantía de la seguridad ciudadana y esa fortaleza no se apoyará en la fuerza física, sino en la del pensamiento. La técnica preventiva y civilista, la tecnología, la casuística, el derecho, la gerencia del recurso humano, la administración empresarial y muchos otros

tópicos que deberán formar parte del currículo de la capacitación que impulse el futuro del de la actividad de brindar seguridad ciudadana a una sociedad cada vez más exigente.

6. Los variados factores que inciden en la inseguridad ciudadana atraviesan múltiples aspectos sectoriales en los que tanto el gobierno central, como los gobiernos locales, deben asumir su cuota de responsabilidad; los programas de prevención y seguridad ciudadana dicen relación con los temas de la extrema pobreza, la marginalidad, la falta de oportunidades de trabajo para los jóvenes, la capacitación de los mismos, la degradación de los valores fundamentales de la vida en sociedad, la insuficiencia de los servicios policiales, la lentitud e ineficacia de los procedimientos judiciales y la incapacidad rehabilitadora del régimen penitenciario.



## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA:

- **BRAMUGLIA, Atilio**, Doctrina General del Estado, Tomos I y II, Talleres Gráficos SEMCA, 1948.
- **BRESSAND, Albery / DISTLER, Catherine**, El Mundo del Mañana, Editorial Planeta, Barcelona, España, 1986.
- **BARTOLOMÉ, Moreno César**, La Seguridad Internacional en el año 10 Después de la Guerra Fría, Buenos Aires, 1.999.
- **BODENER, Klaus**, El nuevo Escenario de (In) Seguridad en América latina ¿Amenaza a la Democracia?, Caracas Venezuela, 2001.
- **DE MONTESQUIEU, Charles Louis**, El Espíritu de las Leyes, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1998.
- **ECONOMÍA POLÍTICA**, Editorial Progreso, Moscú, 1988.
- **LEAL BUITRAGO, Francisco**, La Seguridad Nacional a la Deriva, FLACSO, Santiago de Chile, Chile.
- **MAQUIAVELO, Nicolás**, El Príncipe, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, Cuba, 2000.
- **PALAZZO, José Luis, / SESIN, Domingo Juan, / ROLON LEMBEYE, Víctor**, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1992.
- **POLÍTICA DE POBLACIÓN DEL ECUADOR**, Consejo Nacional de Desarrollo, Quito, Ecuador, 1988.
- **ROJAS ARAVENA, Francisco**, Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas, FLACSO, Caracas, Venezuela, 1.999.
- **ROSSEAU, Juan Jacobo**, El Contrato Social, Instituto Cubano del Libro, La Habana, Cuba, 2000.

- Políticas para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas, Monografías del CESEDEN, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Madrid, España, 2002.
- **ROJAS ARAVENA, Francisco**, La Seguridad en América, pos 11 de septiembre, Internet, FLACSO, Ecuador. 2002.
- **TAMAYO ESPINOZA, Alfredo**, Psicología y Sociología del Pueblo Ecuatoriano, Corporación Editora Nacional, Segunda Edición, Quito, Ecuador, 1985.
- **VINUEZA BENÍTEZ, Leopoldo**, Ecuador: Drama y Paradoja, Colección Media Luna, Quito, Ecuador, 2002.

## DICCIONARIOS

- **DE SANTO, Víctor**, **Diccionario de: CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES Y DE ECONOMÍA**, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- **Enciclopedia JURÍDICA OMEBA**, DRISKILL S.A., Argentina, 1993.
- **Real Academia Española**; Diccionario de la lengua Española, Vigésima Segunda Edición, Editorial Espasa Calpe S.A., España, 2002.

## TEXTOS LEGALES

- Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 01, Agosto 11 de 1998.
- Ley Orgánica de la Policía Nacional, Registro Oficial No. 368 del 24 de julio de 1998.
- Ley Orgánica del Ministerio Público.

- Ley de Seguridad Nacional del Ecuador.
- Código Penal Común.
- Código de Procedimiento Penal Común
- Carta de Constitución de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.
- Tratado de Asistencia Reciproca, Washington, 1947.
- Ley de Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados de Intervención de Comunicaciones, Editora de Investigaciones Jurídicas SA., San José, Costa Rica, 1994.

## **PERIÓDICOS Y REVISTAS**

- Principales periódicos de circulación nacional durante el lapso comprendido del 2000 al 2005
- Principales revistas de circulación nacional, durante el lapso comprendido del 2000 al 2005.
- Revistas internacionales varias.

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

**AUTORIZO AL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS  
NACIONALES LA PUBLICACIÓN DE ESTA TESIS, DE  
SU BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS, COMO ARTICULO DE  
LA REVISTA O COMO ARTICULO PARA LECTURA  
SELECCIONADA O FUENTE DE INVESTIGACIÓN.**

**FIRMA DEL CURSANTE  
LIC. CARLOS VICENTE MORALES CHIRIBOGA  
CRNEL. DE POLICÍA DE E.M.**

Distrito Metropolitano de Quito, Junio del 2005.